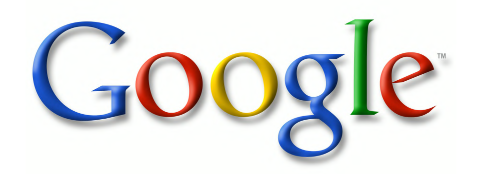
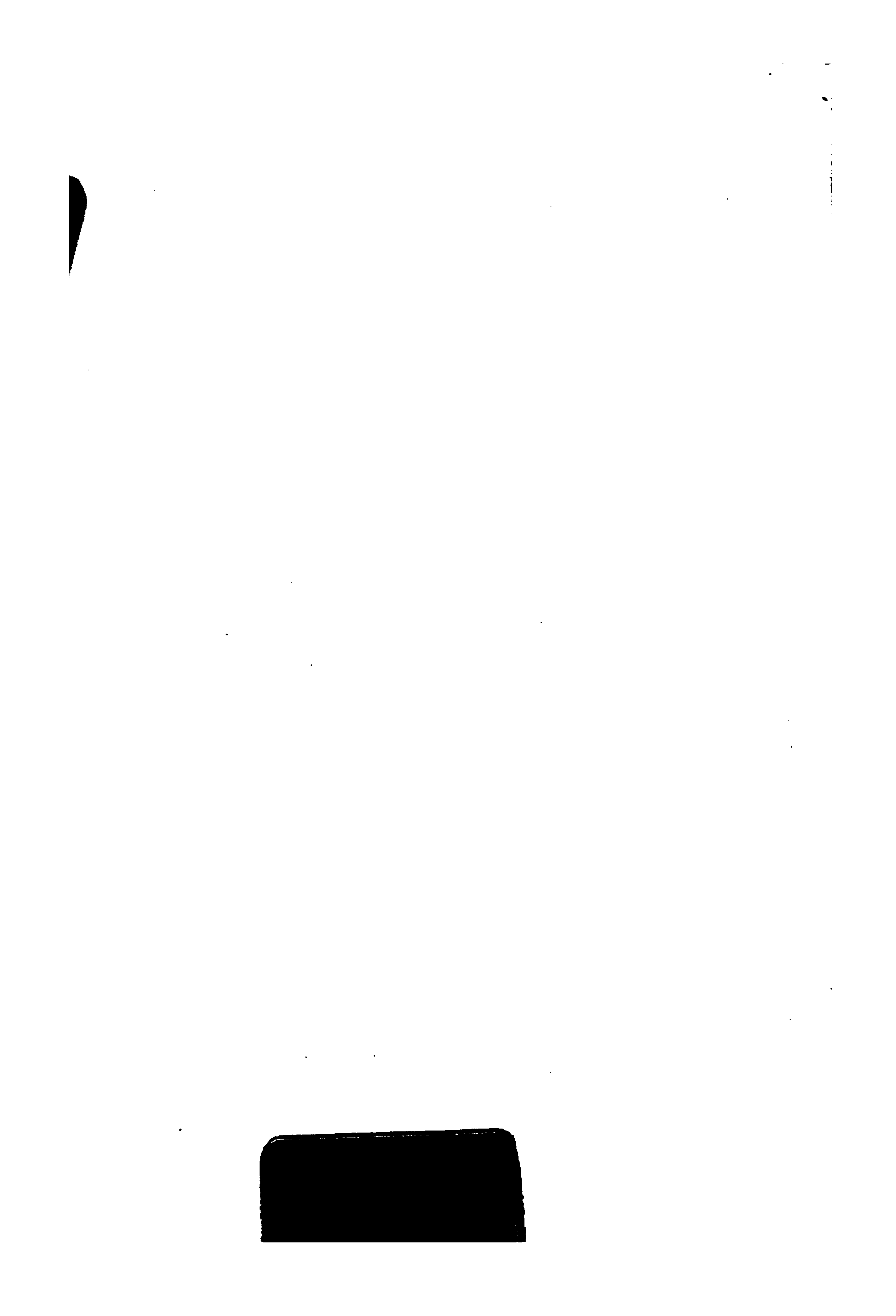


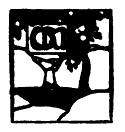

NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 07592962 4



Wissenschaft und Bildung
Einzeldarstellungen aus allen Gebieten des Wissens
Herausgegeben von Dr. Paul Herre
4

Politik

Von
Dr. Fritz Stier-Somlo
Universitäts-Professor in Bonn



1907
Verlag von Quelle & Meyer in Leipzig

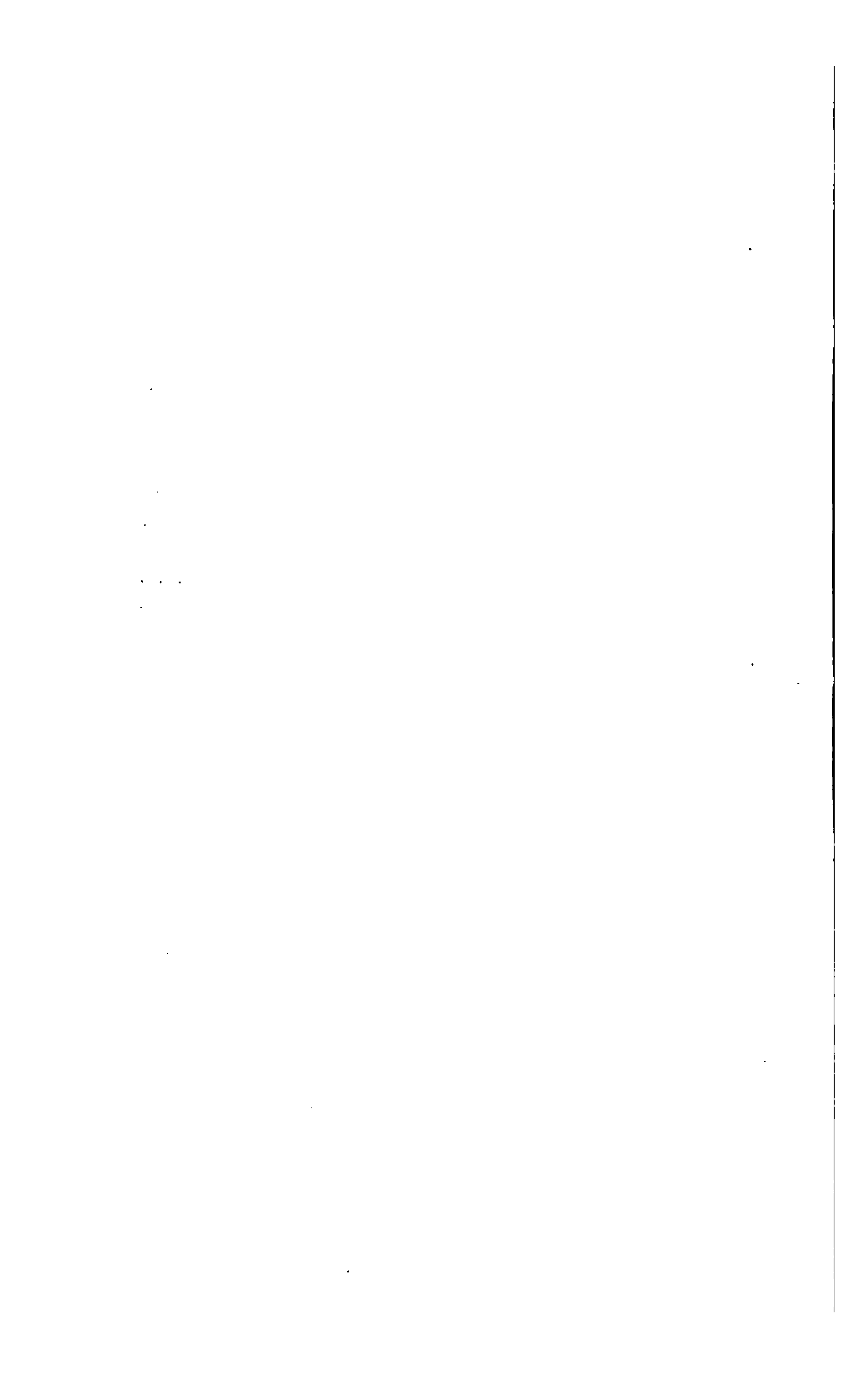
Vorwort.

Das Genie Josef Kohlers hat jüngst diese befreienden Worte gefunden: „Vor Jahren galt es als ungehörig, daß ein Forscher zu gleicher Zeit Künstler war; und wenn das Werk nicht bodenlos langweilig gedieh, so nahm man an, daß es nicht eigentlich in den Kreis der Wissenschaft gehöre. Die Zeiten haben sich gewandelt und natürlich wir mit ihnen. Der Gelehrte gilt als ein Teil der Kulturwelt. Er muß in der Kulturwelt wirken und hat seinen Halt in dem ganzen gebildeten Volke; und nur wer wirklich volkstümlich ist, ist modern . . ."

Unter diesem Zeichen, wenn auch anspruchslos, gehen die nachfolgenden Blätter in die Öffentlichkeit. Sie stellen meist, wenn auch nicht durchweg, nachträgliche Aufzeichnungen von Vorträgen dar, die ich zur ersten Einführung über politische Grundprobleme gehalten habe. Ihnen den gelegentlich anklingenden Ton unmittelbarer Rede abzustreifen, habe ich mich selbst dort gescheut, wo im Druck vielleicht eine gedrängtere Darstellung hätte erwartet werden können. Vielleicht werden auch andere das, was in der mündlichen Mitteilung sich mir bewährt zu haben schien: eine gewisse Eindringlichkeit, selbst wiederholten Hinweis auf Grundlegendes, nicht gerne missen. Handelt es sich doch um einen vielleicht allzu kühnen Versuch, die große Zahl gebildeter Deutschen für die ihnen meist unbekannte, ja unsympathische theoretische Politik zu gewinnen. Diese Absicht mag manche Unausgeglichenheit, einen von mir wohl gefühlten Mangel an strenger Architektonik entschuldigen. Die Fachmänner, die ich um Nachsicht bitte, werden vielleicht anerkennen, daß ich in dem überaus knappen Rahmen, der sich mir bot, ernstlich bemüht war, die Ergebnisse gerade neuester deutscher Geistesarbeit auf dem Gebiete politischer Theorie knapp zusammenzufassen, ihre Gedanken, mit den meinen verbunden, in weitere Kreise zu tragen.

Bonn, im Februar 1907.

Stier-Somlo.



Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

großen Schritten gelangen wir zu den Stürmen der Völkerwanderung und den bunten Wirrnissen des Mittelalters. Da herrschte in der Hauptsache die Menge, die Vielheit, die Masse. Erst in der Renaissance gelangt die Ausbildung der Individualität zu feiner und herrlicher Blüte. Nun erst findet der Mensch sich selbst wieder: in Religion und Kunst, im Staatsleben und Wissenschaft, auch in der Innerlichkeit macht die Individualität siegreich ihre Rechte geltend. Die Entdeckung neuer Welten jenseits des Ozeans und die innerhalb der eigenen Seele gingen fast gleichzeitig vor sich. Nunmehr aber konsolidiert sich eine der härtesten Gemeinschaften, nämlich der moderne Staat. Es geschieht das meist mittels des seinerzeit durchaus notwendigen Absolutismus, und wiederum wechselt das Bild, das das Verhältnis zwischen Individuum und Gemeinschaft bietet. Es beschränkt späterhin der aufgeklärte Despotismus die Einzelpersönlichkeit in unerträglicher Weise, legt sie an Ketten und demütigt sie. Hier schafft Wandel die erste französische Revolution, die auch die veralteten Staatsformen in ganz Europa bricht. Sie hat aber die Einzelpersönlichkeit nicht sofort und nicht endgültig befreit. Denn an die Stelle des unbeschränkten Monarchen tritt der allmächtige Staat und erst allmählich erwirbt sich auch ihm gegenüber das Individuum eigene Rechte. Seitdem ein beständiges Ringen zwischen beiden; vorläufig blieb Sieger der Staat. Freilich führte die Übertreibung des Staatsbegriffes bald zu einer Verstiegenheit des Individualismus, philosophisch am schärfsten ausgeprägt in dem Einzigen des Max Stirner und in dem Übermenschen Nietzsches, politisch in der hirnverbrannten Idee des Anarchismus. Dieser will keine rechtliche Herrschaft dulden und anerkennt nur die Gesetze des eigenen Ich. Doch auf der anderen Seite, gleichsam als Gegengewicht, entsteht seit dem zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts die moderne Arbeiterbewegung und der Sozialismus. Die Herrschaft der Vielen, Gleichartigen soll anheben; die Idee des größtmöglichen schablonenhaften Glücks für alle will verwirklicht werden. Es treibt die Bewegung bis zum Staatssozialismus, der das Individuum nicht seiner selbst wegen gelten läßt, sondern nur als Glied der Gemeinschaft.

Man gewahrt demnach, daß sich der Individualismus und das Gemeinschaftsprinzip im Laufe der Zeit in der Herrschaft abzulösen bestreben. Gleichwohl ist das sich erneuernde Bild

immer doch in einzelnen Zügen verschieden. Der Gemeinschaftsgeist der heutigen Zeit z. B. schätzt auch den Wert der Einzelpersönlichkeit und die Tendenz auf eine soziale Ethik schließt die auf eine Vertiefung der individuellen Sittlichkeit nicht aus, bedingt sie vielmehr. Die Zurückdrängung der Persönlichkeit ist heute nicht absichtliche Unterdrückung, sondern Folge der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung; und wenn auch die einzelne Individualität heute viel schwerer zum Durchbruch kommen mag als ehedem, so ist doch ihr Einfluß in der Regel größer als früher, ihre Wirkung auf die Massen breiter und möglicherweise tiefer, in gutem wie in bösem Sinne. Das Übergewicht aber haben heute zweifellos die Masse, die Vielheit, die Zahl, die Gemeinschaften in ihren mannigfachen Formen und Gestaltungen.

Deshalb schweift der Blick gerade der Heutigen gerne zurück in die Zeit, die man sich als die Geburtsepoche starker Individualitäten denkt. Es ist von einem Historiker der Gegenwart, Breysig, hervorgehoben worden, welche Bedeutung die Entwicklung der Einzelpersönlichkeit bis zur Spitze eines Gemeinwesens hat. Durch das Königtum ist etwas Ungeheures in die Welt gekommen. Es geschaffen zu haben ist eine Kyklopentat. „Sie ist eine, sie ist vielleicht die wichtigste Stufe im Zuge der Geschichte des Handelns, der Gesellschaft, mehr noch: der Persönlichkeit. Der Tag, an dem zuerst ein ganzes Volk dem Einen an seiner Spitze demütig huldigte, hat die Stärkefähigkeiten, die Entwicklungsmöglichkeiten in der Seele, im Willen des Menschen ins Ungemessene gesteigert. Gewiß, die Kosten waren nicht gering: Damit der Einzige Großes gewann, mußten Tausende ebensoviel, vielleicht viel mehr verlieren: Nicht an schmählichem Reichtum und Besitz, sondern an dem viel höheren Gute der Ich-Stärke, der Selbstherrlichkeit, der machtvollen in sich ruhenden Kraft des Einzelnen, die die Urzeit so hoch gehalten oder doch nur wenig gemindert hatte".

Auch aus einem anderen Gesichtspunkt ist die Beziehung zwischen Einzelwesen und Gemeinschaft zu beleuchten. Es ist hierbei anzuknüpfen an eine Frage, die gelegentlich eines Methodenstreites hinsichtlich der Geschichtsschreibung der jüngsten Zeit aufgetreten ist. Es behaupten nämlich die Jungrankianer, d. h. die in den Fußspuren Rankes Einhergehenden, bei Leugnung der Möglichkeit, entwicklungsgeschichtliche Gesetze aufzustellen, daß

im wesentlichen nur die einzelne Persönlichkeit die Weltgeschichte schaffe, und daß es die individuelle Kraft allein wäre, welche die träge Masse der Vielen und allzu Vielen in Bewegung zu bringen vermöchte; bloß das Genie oder wenigstens der begabte Einzelne sei in der Lage, neue Gestaltungen hervorzubringen. Dieser Auffassung steht eine andere gegenüber, deren Hauptvertreter Lamprecht ist, der besonders in seiner epochemachenden Deutschen Geschichte diese auffaßt als das Ergebnis von Massenbewegungen. Der einzelne, der tätig eingreift, ist danach nur der Exponent der Entwicklung; er führt gleichsam den hinter der sichtbaren Wirklichkeit stehenden und treibenden Willen aus. Die individualpsychischen Kräfte treten gegenüber den sozialpsychischen zurück. Das alte Problem der Freiheit im individuellen und Notwendigkeit im kollektivistischen Geschehen erhebt hier seinen Januskopf.[1])

Soweit die Gegensätze. Das Richtige liegt wohl in einer Ausgleichung dieser sich bekämpfenden Ansichten oder in einer Synthese dieser extremen Theorien. Man findet bei genauer Betrachtung des politischen Lebens, daß die tatkräftige Einzelpersönlichkeit das meiste vollbringt. Wir sehen aber nur die Handlungen, nicht die Quellen, aus denen diese fließen; wir vermögen nicht im einzelnen aufzudecken, woher die Persönlichkeit ihre letzten Kräfte herleitet. Wie weit wurzeln diese in der Gemeinschaft? Die tiefsten Bedingungen des schöpferischen Handelns überhaupt und insbesondere im Staatsleben sind in einer Person derartig verschmolzen und derartig heikel verwoben, daß es ganz unmöglich ist, mit den Mitteln auch der feinsten Psychologie die letzten Beweggründe und alle Ursachen des politischen Handelns einer Persönlichkeit aufzudecken. Man sieht also bei einer genialen oder begabten politischen Persönlichkeit lediglich das Ergebnis, die Wirkungen. Man ist leicht geneigt, dem Individuum alle Bedeutung und ihm allein jeden Erfolg zuzuschreiben, es allein als die bewegende Kraft des politischen Lebens überhaupt anzusehen. Gleichwohl ist das nicht ganz

---

[1]) Vgl. Lamprechts Schriften, in denen auch die Gegner zu Worte kommen: Alte und neue Richtungen in der Geschichtswissenschaft (I. Über geschichtliche Auffassung und geschichtliche Methode; II. Rankes Ideenlehre und die Jungrankianer) 1896; Zwei Streitschriften, den Herren H. Oncken, H. Delbrück, M. Lenz zugeeignet 1897; Die historische Methode des Herrn von Below. Eine Kritik. 1899.

richtig; denn wie eigenartig auch die Voraussetzungen für die Erfolge einer einzelner Persönlichkeit beschaffen sein mögen, so haben sie doch ihre Wurzeln zum Teil in dem Leben der nationalen Gesamtheit oder in den politischen Gemeinwesen, denen jene Einzelpersönlichkeit angehörte. Nur ein Beispiel. Die Psychologie der Individualität Bismarcks bis in ihre letzten Voraussetzungen und Bedingungen zu erforschen dürfte fast unmöglich sein — ein darauf gerichteter Versuch von Klein-Hattingen[1]) soll nicht unerwähnt bleiben. Aber das, was dieser Staatsmann geschaffen hat, war doch nur denkbar einmal unter der Voraussetzung einer durch Generationen hindurch vorhandenen, verarbeiteten und verfeinerten Fähigkeit, in staatliche Dinge einzugreifen, wie denn die Familie Bismarck seit vielen hundert Jahren auf dem Gebiete des Heerwesens und der Verwaltung tätig gewesen ist. Sodann wäre auch diesem Genius die Möglichkeit, die so geerbte und ausgebildete Fähigkeit zu betätigen, nicht geworden, wenn nicht die großen gestaltenden politischen Fragen des 19. Jahrhunderts in Deutschland soweit gediehen gewesen wären, um einen entscheidenden Eingriff zu gestatten. Die deutsche Einheitsidee insbesondere war keineswegs eine von Bismarck erfundene; sie hat sich selbst im 19. Jahrhundert durchgerungen, sie ist „aus dem Volksgeiste, unter den Geburtsschmerzen politischer und gerichtlicher Verfolgungen geboren“ (Holtzendorff). Die Durchführung dieser Idee bedurfte freilich der Festigkeit in der Entschließung und der Beweglichkeit in der Ausführung des Beschlossenen, also jener weisen Beharrlichkeit und jener klugen Mäßigung, die Bismarck bei der Verwirklichung der Einheitsidee stets verfolgt hat. Wir sehen also, daß die persönliche hohe Begabung zusammengeht mit ererbten und ausgebildeten Fähigkeiten und daß die Voraussetzungen ihrer Betätigung in der Zeit, in der Nation gegeben sein müssen. Persönlichkeit und Massenbewegung bedingen sich also gegenseitig. Die eine ohne die andere ist absolut handlungsunfähig. In der Politik werden die Handlungen der schöpferischen Persönlichkeit beeinflußt von Tatsachen des äußeren Staatenlebens und des Weltenlaufes, Tatsachen, auf die

[1]) Klein-Hattingen: Bismarck und seine Welt. Grundlegung einer psychologischen Biographie. I. Bd.: Von 1815—1871 (1902), II. Bd.: Von 1871—1888 (1903/4). — Vgl. auch Gustav Wolf: Bismarcks Lehrjahre (1906).

die Persönlichkeit keinen Einfluß hat. Welcher Faktor das überwiegende Verdienst an einer objektiven Handlung besitzt, ist demnach niemals in reinlicher Scheidung festzustellen.

Wir sehen nach alledem, daß sich das ganze politische Leben abspielt im Widerstreit von Einzelwillen und Gesamtwillen, von Individuum und Gemeinschaft; stets handelt es sich um Wechselwirkungen zwischen individueller Lebensbetätigung und öffentlicher Gewalt.

Dem denkenden Geiste konnte es zu keiner Zeit höherer Kultur entgehen, daß die Achse, um die sich jede Erkenntnis inbezug auf den Staat dreht, die Beziehung ist zwischen Individuum und Gemeinschaft. Von diesem primitiven, aber das Wesen der politischen Handlungen auf ihre letzte Formel zurückführenden Anfangspunkte aus hat sich dann die Lehre vom Staate entwickelt. Sie ist für unsere wissenschaftliche Betrachtung von Bedeutung vom klassischen Altertum an. Freilich ist quantitativ und auch qualitativ die Lehre vom Staate der früheren Zeit von den heutigen Staatswissenschaften wesentlich verschieden. Wir gewahren, daß der Staat nach allen Richtungen geprüft wurde, daß seine Betätigungen den Gegenstand eingehender Untersuchungen gebildet haben. Ganz besonders bedeutsam waren und sind die wirtschaftlichen Probleme im Staat und die politischen Grundlagen. Sie sind sämtlich in der eingehendsten Weise zum Gegenstande wissenschaftlicher Untersuchungen gemacht. Fragt man aber, wie es mit der Aufnahme dessen steht, was die Wissenschaft in dieser Richtung darbot und noch bietet, so kann nur eine sehr pessimistische Antwort gegeben werden. Nicht als ob der starke Zug zu ästhetischem Genuß von Literatur und Kunst irgendwie getadelt werden sollte — Tatsache ist aber, daß ernste Werke über politische Gegenstände gegenüber allen Erscheinungen der sogenannten schönen Literatur aufs ungerechteste selbst von Einsichtsvollen zurückgesetzt werden. Das politische Verständnis in Deutschland steht nicht mehr so tief, wie etwa noch vor einem Menschenalter, ist aber bei weitem nicht so entwickelt, wie in unsern Nachbarstaaten, etwa in Frankreich, England, Italien, ja sogar Belgien. Das liegt an dem Mangel der politisch-geschichtlichen Bildung. Wird man hier auf die Frage zurückgeworfen, was Bildung überhaupt ist, so kann man [1])

[1]) Vgl. Exner, Über politische Bildung, 1892 S. 10.

antworten: Sie ist nicht Wissen, sondern verarbeitetes Wissen, und sie ist nicht Können, sondern die Voraussetzung für ein methodisches Können. Danach gibt es Formen der Bildung so viele, als es große Geistesrichtungen gibt. Man kann mit Recht sprechen von einer religiös-theologischen, von einer rechtswissenschaftlich-dogmatischen, mit größerem Rechte von einer naturwissenschaftlichen Bildung. Die historisch-politische ist im 19. Jahrhundert seit dem siegreichen Vorwärtsdringen der naturwissenschaftlichen überall zu kurz gekommenen. Einzig und allein das Gebiet der politischen Ökonomie ist es gewesen, das je länger, je mehr eine wachsende Beachtung in einer immer breiter werdenden Schicht des Volkes sich errang. Aber in allen andern Beziehungen ist es mit dem Wissen, dem Verständnis und der Bildung in politischen Dingen, um das offen auszusprechen, recht unerfreulich bestellt. Die Verfassung Deutschlands und der Einzelstaaten ist in der breiten Schicht des Bürgertums fast gänzlich unbekannt. Es ist betrübend, die tägliche Erfahrung machen zu müssen, wie wenige selbst über die Grundzüge unserer Verfassungs- und Verwaltungsorganisation unterrichtet sind, von dem sinnvollen Ineinanderarbeiten des staatlichen Organismus, von den sonstigen schwierigen, aber unendlich wichtigen Problemen des Staats-, Verwaltungs- und Völkerrechtes ganz zu schweigen. Man frage doch einen nicht im politischen Leben stehenden Bürger, und es wird nicht so leicht sein, von vornherein eine richtige Antwort zu erhalten auf die Frage, ob das Abgeordnetenhaus oder das Herrenhaus preußische oder Reichseinrichtung ist, ob der Bundesrat sich auch in preußische Angelegenheiten mischen darf, ob der Reichskanzler in Preußen etwas zu sagen hat oder nicht und dergleichen mehr. Die geschichtliche Entwicklung des Beamtentums, ein tieferes Verständnis für das Wesen der Bureaukratie, die großen innerlichen Schwierigkeiten des grünen Tisches, ein gerechtes Abwägen aller Schatten- und Lichtseiten der Verwaltungstätigkeit, insbesondere aber der polizeilichen, wird man beinahe vergeblich suchen können. Von dem sonstigen öffentlichen Rechtszustand, — also soweit er nicht auf verfassungsmäßiger Grundorganisation, sondern auf späteren Gesetzen, auf gelegentlich entstandenen Einrichtungen beruht —, wird nur bei sogenannten aktuellen Fragen zufällig und vorübergehend Kenntnis genommen, dann aber meist mit kläglicher Oberflächlichkeit und traurigen Irrtümern. Auch was sich an

politischen Flugschriften auf den Markt wagt, ist, von ganz geringen Ausnahmen abgesehen, wegen seiner Flachheit und Seichtigkeit schmerzlich für den, der es wegen seiner eingehenden Beschäftigung mit politischen Problemen besser wissen muß. Auch die soziale Struktur des modernen Staatswesens ist den meisten Gebildeten ein Buch mit sieben Siegeln. Wie viele wissen denn, was der Staat eigentlich ist, der Staat, von dem sie so unendlich vieles verlangen, von dem sie eine Unterdrückung ihrer Persönlichkeit befürchten und auf den sie auch sonst bei jeder Gelegenheit schlecht zu sprechen sind? Unbekannt ist, was er kulturell bedeutet, welche seine natürlichen und sittlichen Grundlagen in Geschichte und Gegenwart, wie die Ursachen seines Entstehens und Untergehens beschaffen sind, was zu seiner Rechtfertigung dient, besonders gegenüber der Staatsfeindlichkeit des verstiegenen Individualismus und des Anarchismus, welche Staatszwecke heute, als Kulturergebnisse gedacht, zu verfolgen sind. Eine unerschöpfliche Reihe wichtiger Erkenntnisse schließen die Probleme ein, die das „Staatsgebiet", „Staatsvolk" und die „Staatsgewalt" aufgibt — tote Formeln für den, der nur die Ausdrücke kennt, ein reicher Schatz quellenden Lebens für den, der ihren Inhalt und ihre Bedeutung für die Politik zu begreifen gelernt hat. Viele Irrtümer herrschen unter den Gebildeten über die Staatsformen (Monarchie, Republik), über die Entstehung, Wirkung und Ausgestaltung der Staatsverfassungen. Die Lehre von den Staatsorganen, also von dem Staatsoberhaupte und der Volksvertretung, ist nur in den leisesten Umrissen bekannt. Wesen, Geschichte und Bedeutung des Parlamentarismus, die Reichhaltigkeit und Reformbedürftigkeit der Wahlsysteme klingen nur vereinzelt zu den Ohren des Hellhörigen. Das innerste Wesen der Parteibildung, ihre Organisation, ihre Funktion gegenüber Regierung, Volksvertretung, Wählerschaft — wem sind sie bekannt? Kurz, an Verständnis für die tiefern Zusammenhänge der geschichtlichen Entwicklung fehlt es so gut, wie an tieferer staatswissenschaftlich-politischer Bildung.

Von den Folgen solcher Zustände will ich nur die wichtigsten hervorheben: Es fehlt den meisten die Antwort auf die erheblichsten Fragen, die das öffentliche Leben aufgibt, sie stehen hülflos allen Ereignissen der innern Politik gegenüber, ohne selbständiges Urteil, ohne sachliche Kritik. Erst wenn die Tages-

zeitung zu Rate gezogen ist, weiß man alles ganz genau und versteht es, seiner Meinung mit Nachdruck Geltung zu verschaffen. Daß darin eine bedauerliche geistige Armut zutage tritt, merkt man bei den Wahlen, wo die von Autoritäten geführte Masse zu der Urne schreitet, so daß diese Ausübung staatsbürgerlicher Rechte in Wirklichkeit der Ausdruck des Herdenbewußtseins geworden ist. Daneben seltsame Eigenbrödelei, die nicht minder bedenklich ist. Daher die ewigen Klagen über Parteizersplitterung; sie sind gewiß berechtigt, aber einmal ein Symptom der allzu heterogenen Gliederung der Gesellschaft; sodann können jene (hierin Besserung vorausgesetzt) nur verstummen, wenn das Verständnis staatlich-politischer Dinge geistige Selbständigkeit auch in dieser Richtung erzeugt haben wird, wenn in und außer dem Wahlkampf auch sachliche Einsicht zur Herrschaft gelangt, nicht nur Leidenschaft und Vorurteil. Man klagt aber auch über unreife Politik, verquerten Partikularismus. Manche gut befähigte und wohlwollende Regierung sieht sich in der Ausführung ihrer Absichten gehemmt, weil ihr die verständnisvolle Unterstützung gerade der Gebildeten im ganzen Lande fehlt, weil sie bei diesen keinen Resonanzboden hat für ihre Weckrufe und so geradezu gezwungen ist, sich der parlamentarischen Konstellation zu fügen. Weil aber auf politisches Verständnis des „gebildeten Bürgertums" nicht in dem Maße gerechnet werden kann, wie es wünschenswert erscheint, wird auch nicht Fühlung mit ihm gesucht. Unorganisiert hat es auch keine realpolische Bedeutung. Selbst als unwägbares Element kommt es immer weniger in Betracht. Die Machthaber im Staate werden, das wird oft verkannt, häufig genug geradezu gedrängt zu einem gewissen selbstherrlichen Vorgehen, weil sie, von der Höhe blickend, sich mit Recht oder Unrecht als die Weiterschauenden fühlen. Die vielfach behauptete Versandung des Parlamentarismus und seine Unfruchtbarkeit — neun Zehntel aller Gesetzentwürfe gehen allerdings von der Regierung und nicht von der Volksvertretung aus — führen zu einseitiger Stärkung des regierenden Beamtentums. So entsteht zwar manches Gute und Zukunftsreiche, mitunter gerade im Gegensatz zu dem spät bekehrten unpolitisch denkenden Gebildeten, wie etwa auf den Gebiete der Sozialgesetzgebung, der Flottenvermehrung. Aber im ganzen muß man es doch tief beklagen, daß in Ermanglung politischen Verständnisses bei der intelligentesten Schicht des Volkes, das Schwergewicht der Politik nicht bei dieser liegt,

sondern bei den Regierenden, die nicht immer das verwirklichen, was der Einsicht eines selbstbewußten, starken Volkes, das seine Schicksale selbst bestimmen sollte, entspricht. Damit ist gewiß nicht die schöpferische Initiative der Staatsmänner als unerwünscht hingestellt. Hätten wir nur immer mehr davon! Aber im wesentlichen wird eine gute Regierung meist nur das zu verwirklichen versuchen, womit sie den herrschenden Parteien und nicht das, womit sie den besten und am meisten berechtigten Wünschen der Einsichtsvollsten im Lande gerecht wird. Wo aber sind diese Einsichtigen? In ihrer Vereinzelung ohne Wirkung in der Stille ohne Mut, denken und träumen sie; doch sie handeln nur selten. So erklärt sich vieles. Es ist ein banausischer Zug in unserm öffentlichen Leben, das fühlt jeder; die Versuche, die persönliche Freiheit, die Entwicklung einer selbständigen, neue Ziele suchenden Kunst und einer vorurteilslosen, mutigen Wissenschaft zu beschränken, werden immer wieder, wenn auch vergeblich, unternommen. Das ganze wirtschaftliche Leben möchte man in gewissen Kreisen am liebsten in einem rückständigen Sinne geregelt und geleitet wissen; man denke nur an die Wiedererweckung des Zunftwesens, die vielfach geplante Beschränkung der Freizügigkeit, die Bekämpfung der neuen großen wirtschaftlichen Organisationsformen, des Unternehmertums, des Syndikatswesens usw.

Es wäre unbillig, den Mangel an politischem Verständnis lediglich auf Rechnung einer gewissen geistigen und politischen Rückständigkeit zu setzen. Er hat seine geschichtlichen Ursachen, die uns deshalb angehen, weil wir durch sie gleichzeitig erkennen können, wo der Hebel zur Besserung anzusetzen ist oder wo bereits durch den Wegfall hinderlicher Ursachen eine neue Zeit angebahnt ist.

Wir Deutsche haben allzu lange eines einheitlichen Staates ermangelt. Zwar ist seit dem Westfälischen Frieden die Landeshoheit emporgekommen, und es sind manche Einzelstaaten — im Gegensatz zum alten Reiche — bis zu einer gewissen Einheit gediehen. Aber eine vollkommene innere, geographische und politische Einheit war das nirgends, bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts auch nicht in Preußen. Nun kann sich aber politisches Interesse dauernd — nicht nur vorübergehend wie zur Zeit der Freiheitskriege — nur an dem Staate betätigen, der zusammengefaßt einheitlich ist, den einzelnen nicht allzusehr auf seine Landschaft und seinen Kirchturm verweist. Erst die Möglichkeit, das

Einzelschicksal einer großen, in ihrer eigenen Schwerkraft sicher ruhenden Gemeinschaft einzufügen, erweckt politischen Sinn.

Dazu kam noch ein weiteres. Wie lange ist es denn her, daß wir eine zentripetale Staatsgewalt besitzen? Die Entstehung des modernen Staates war ein hartes Werk, bei dem zwei mächtige Wettbewerber unterjocht werden mußten. Der eine war das Ständetum, das zuerst in Frankreich der im Mittelpunkt vereinigten Gewalt des Königs sich hat fügen müssen, während es in England den König mediatisierte, tatsächlich aber einen parlamentarischen Staat schuf. In Deutschland war das Werk noch schwieriger und härter. Bei der sprichwörtlichen Zerrissenheit Deutschlands war jeder Territorialfürst auf einen Kampf mit dem Ständetum angewiesen, der auf Leben und Tod ging. Aber auch hier war das Ergebnis im großen und ganzen das Festwerden der Staatsgewalt. Der andere Gegner aber war die Kirche, die seit der Reformation dem Staate eingeordnet, schließlich auf dessen mächtigen Arm angewiesen blieb. Die Entstehung des modernen Staates aber war nicht anders möglich als auf dem Wege des Absolutismus, der somit eine notwendige Entwickelungsstufe in der Geschichte der Staatswesen darstellt. An der Spitze brach sich auch diese Entwickelung. Eine milde Ära kündigt sich schon an durch den Josephinismus am Ende des 18. Jahrhunderts; aber erst die französische Revolution bahnt für Europa den Weg zum modernen Konstitutionalismus, der auf der Anteilnahme der Regierten an der Regierung beruht. Erst jetzt, wo der Dualismus zwischen Fürst und Volk einer für das 19. Jahrhundert charakteristischen Gestaltung gewichen ist, konnte politisches Denken und Verständnis sich entwickeln. Jetzt galt es nicht mehr das dumpfe Zufriedengeben mit der Autokratie, aber auch nicht das wilde und doch meist vergebliche Auflehnen gegen die bestehende Staatsform; die Nation selbst war durch ihre Vertreter beteiligt an der Regierung, die ohne das Volk in der Gesetzgebung nichts tun sollte. Politischer Sinn konnte sich also, das steht fest, nur entwickeln seit dem Siege des Konstitutionalismus. Kennt der absolute Staat nur eine rechtlose Masse, der aufgeklärte Despotismus nur eine Tätigkeit für das Volk, aber ohne seine Mitwirkung, so ist der Dualismus zwischen Fürst und Volk im 19. Jahrhundert einer Staatsverfassung gewichen, die auf der Anteilnahme beider an der Regierung beruht. Unser Einheitsstaat und unser

Konstitutionalismus sind noch zu jung, für die Erziehung zum politischen Denken gaben sie nicht übermäßig viel Zeit. Aber sie gewährten doch immerhin so viel, daß der Erfolg besser sein müßte, als er in Wirklichkeit ist.

Auch mit den sonstigen öffentlich-rechtlichen Zuständen hängt die Frage nach der politischen Bildung zusammen. Die Ständegliederung war bis zum Ende des 18. Jahrhunderts derart, daß die privilegierten Klassen Geistlichkeit und Adel bildeten, während der sogenannte dritte Stand sich aus allen übrigen zusammenschloß, aus dem Bürgertum und Bauernkaste. Auch hier schuf die französische Revolution, die Wende des 19. Jahrhunderts eine neue Formation. Die ersten beiden Klassen verloren ihre Privilegien, siegreich ging aus allen Kämpfen des Aufruhrs und der Erhebung des Bürgertum hervor, das sich auch mehr oder minder rasch zu einer Befreiung des bäuerlichen Elements geneigt zeigte, besonders da der leidende Teil meist der Adel war. Als politisch bedeutungsvollster Faktor kam einzig und allein nunmehr das Bürgertum in Frage, das in den verschiedenen Staaten als mehr oder minder gleichartige, homogene Masse auftrat und vor allem sich seiner selbst politisch bewußt wurde. Die dem Bürgertum nunmehr zukommenden politischen Rechte weckten auch erst das Interesse an dem öffentlichen Dingen überhaupt. Erst allmählig erstarkt im Laufe des 19. Jahrhunderts das geweckte politische Verständnis. Am meisten begreiflicher Weise im Lande der Revolution in Frankreich, während in England eine bereits vielhundertjährige Entwickelung zu einer schablonenhaften Anerkennung der persönlichen und politischen Freiheit geführt hatte. In Deutschland war man in allen diesen Dingen auch noch im 19. Jahrhundert zurück. Die Mitte des Jahrhunderts brachte zwar Revolutionen und Verfassungen, aber bald darauf Reaktionen, die nur durch eine verhältnismäßig kurze Zeit der freiheitlichen Bewegung und politischen Richtung abgelöst wurden. Die monarchische Gewalt verstand es in Deutschland keineswegs überall, moralische Eroberungen zu machen und dazu ist sie denn noch, unterstützt von ihren militärischen und polizeilichen Kräften, jederzeit in der Lage gewesen, eine allzu große Teilnahme an politischen Dingen bis zur Zeit der Gründung des Deutschen Reiches hintanzuhalten. Oft genug wurden die wohlverbürgten politischen Rechte des Bürgertums während der Herrschaft des Deutschen Bundes mit Füßen getreten, aber auch

dort, wo sie geachtet wurden, blieb die Handhabung der Gesetze in Rechtsprechung und Verwaltung derart, daß wahrlich keine ausdehnende Interpretation der politischen Ansprüche der Bürger eintreten konnte. Dies ist seit der Begründung des Reiches und insbesondere durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht wesentlich anders geworden. Es ist dann auch der sogenannte vierte Stand, die Arbeiterklasse, auf den Plan getreten. Die Bedeutung des organisierten Proletariats für die Entwicklung der politischen Ideenwelt ist keineswegs gering anzuschlagen. In dem Kampfe der durch die wirtschaftlichen Fortschritte hervorgerufenen oder verschärften Klassengegensätze war man genötigt, sich über öffentlichrechtliche Pflichten und Befugnisse, über die Stellung der Parteien, über das Verhältnis der Untertanen, der sozialen wie ökonomischen Schichtungen auseinanderzusetzen. Die wachsende Bedeutung des vierten Standes hat zweifellos das politische Denken geschärft und die Bedeutung der politischen Bildung weiten Kreisen vor Augen geführt.

Aus alledem folgt, daß unsere ganze politische Konstellation dazu angetan ist, die Hinwendung zu öffentlichrechtlichen und sozialen wie staatlichen Dingen besser als je zu ermöglichen. Der Konstitutionalismus ist nach menschlichen Ermessen auf lange Zeit gesichert, ein großes deutsches Vaterland gibt wertvolle Ziele, die tatkräftige Wirksamkeit des Bürgertums ist zwar mannigfachen Gefahren, aber nicht mehr solchen ausgesetzt, die etwa zur Zeit der Karlsbader Beschlüsse (1819) und bald nach dem Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde nach 1850 Schrecken verbreitet haben. Endlich hängt ja die Frage der politischen Bildung auch mit dem deutschen Nationalcharakter zusammen. Daß seit Rudolf von Habsburg das alte Deutsche Reich im Bröckeln war, das kann unmöglich ein Zufall sein. Es liegt vielmehr tief begründet in der Individualität der einzelnen wie der Gruppen und in jener eigenartigen Eckigkeit und Sonderlichkeit des Volkscharakters, der ebenso herrliche Blüten in Literatur und Kunst hervorgebracht, auf allen Gebieten des Geisteslebens gewaltige Strömungen eingeleitet hat, wie er in allen öffentlichen Dingen zu einer verschrobenen Kleinstaaterei führte. Heute aber sind — und das zeigt uns wieder frohe Aussicht für die politische Bildung — nicht nur die Schlagbäume zwischen den einzelnen Staaten und Ländern innerhalb Deutschlands gefallen, der Zug der Zeit weist uns aus Gründen nationaler Ehre, militärischer

und wirtschaftlicher Notwendigkeit auf koloniale Ausbreitung, auf eine auswärtige Politik, für die der europäische Kontinentalbesitz der feste Kernpunkt ist, von dem Beziehungen unterhalten werden müssen zu den fernsten Teilen der weiten Erde. Es steht zu hoffen, daß auch dieses Hindernis der politischen Verständnisses in Deutschland, dieses Ergebnis der kleinstaatlichen, partikularistischen, und, sagen wir ruhig, schließlich der Biedermeierschen Lebensanschauung — weichen wird einem neuen Weltbürgertum, das freilich fest verankert sein muß in der Liebe, wenn auch nicht immer zur Scholle, so doch zur Landschaft und Heimat!

II.

Bedeutung der politischen Bildung. Probleme der wissenschaftlichen Politik im Überblick.

Sind wir so der Frage nach dem Stande der politischen Bildung in Deutschland nachgegangen, haben sich uns die Schäden ihres Fehlens offenbart, so stellt sich uns die Aufgabe entgegen, die Bedeutung der politischen Theorie knapp zu kennzeichnen.

Die Zeit ist noch nicht fern, da man auf wissenschaftliche Politik mit unverhohlener Geringschätzung herabsah. Was könnte sie dem Praktiker sagen? Wer wollte diese so sehr auf das flutende Leben sich beziehende Tätigkeit von der grauen Theorie umsponnen wissen? Wenn ein Mann wie Holtzendorff zur Zeit der Reichsgründung eine „Politik" schrieb, wenn andere, wie Dahlmann, Waitz, Bluntschli, Mohl und Treitschke, sich auf demselben Gebiete versuchten, so könnten ihre Werke allenfalls gut scheinen für junge Leute, die noch nichts von der Welt, von dem großen Getriebe der Politik wissen und denen man die Grundbegriffe beibringen möchte. Allenfalls erwartet man von diesen Theoretikern die eine oder andere hübsche Wiedergabe von Beobachtungen des politischen Lebens. Aber daß auch der reife Mann sich belehren lassen müßte, lag und liegt noch vielen fern. Gleichwohl hat sich in den letzten Jahren die theorethische Staatslehre und Politik einen großen Raum erobert; sie hat in den Bereich ihrer Untersuchungen und Überlegungen die meisten Probleme hineingezogen, mit denen sich

auch der Staatspolitiker beschäftigen, herumstreiten und über die er vor allem Klarheit gewinnen muß. So darf es angemessen erscheinen, hier das Verhältnis der theoretischen Politik zur praktischen ins Licht zu setzen, die Fäden zu zeigen, die sie untereinander und mit wirtschaftlichen und soziologischen Problemen verbinden und darzutun, welch reichen Ertrag die Verbindung von Theorie und Praxis auch auf diesem Gebiete bringen kann. Man wird hier manchen Skeptiker und manchem „Verächter unter den Gebildeten" begegnen. Wer wird sich nicht, wenn er sich im öffentlichen Leben ernstlich umgesehen und einige Erfahrung gesammelt hat, als ein auch mit politischen Kenntnissen ausgestatteter Mann vorkommen, obwohl er von den geistigen Quellen, aus denen diese Bildung fließt, keinerlei Kenntnis hat. Auch werden so manche das Wesen der politischen Erscheinungen erkannt zu haben glauben, wenn sie nur die täglich wechselnden Bilder des öffentlichen Lebens mit ihrer Anteilnahme verfolgen!

Praktische Politik ist schöpferische, neue Werte schaffende oder erhaltende Tätigkeit im Interesse des Staates. Eine schöpferische Tätigkeit aber, die neue Werte hervorbringt, neue Gestaltungen ins Leben treten läßt, ist nichts als Kunst. So hat man denn die Politik mit Recht als eine Staatskunst bezeichnet. Politik ist mehr Kunst als Wissenschaft, sagt schon Bluntschli und Burke, der berühmte englische Schriftsteller und Staatsmann des 18. Jahrhunderts, meint, die Politik sei eine Kunst von höchster Würde und Bedeutung, wobei der Erfolg abhängig sei von einem gründlichen Studium der Geschichte und einer tiefern Kenntnis der menschlichen Natur. Welchen Anlaß hat aber die Wissenschaft, sich mit Politik zu beschäftigen, wenn diese eine Kunst ist? Welches Recht hat die Theorie, sich dieser praktischen Kunst als ihres Gegenstandes zu bemächtigen? Grundsätzliche Erwägungen führen zu folgender Antwort. Schon in jeder praktischen politischen Tätigkeit liegt ein gedankliches, ein theoretisches Element. Dies klingt vielleicht überraschend, doch es ist dem so. Jede Kunst setzt nämlich eine bestimmte Anlage, sie setzt Begabung, Talent, Intuition voraus. Jünger wie Meister der Staatskunst, der Politik, kann nur eine hierzu befähigte Persönlichkeit sein; das ist außer allem Zweifel. Aber jede Kunst beruht auf innerlich zusammenhängenden Erfahrungen, auf tief begründeten innern Gesetzen. Es gibt ganz sicher keine

Kunst ohne Traditionen. Das Cinquecento ist nicht denkbar ohne das Quattrocento. Woher aber die unerläßliche Erfahrung gewinnen? Sie kann insbesondere beim Politiker nur zu einem sehr geringen Teile durch persönliches, unmittelbares Erleben erworben werden. Dazu ist des Menschen Dasein zu kurz, und es bietet nicht jede Zeit und jeder Ort alles Notwendige. Die Erfahrung wird vielmehr zum größten Teil erworben durch Überlieferung, die wiederum nur stattfinden kann in Wort oder Schrift. Durch diese Tradition hat die Staatskunst im Laufe der Zeit historische Erkenntnisse, Regeln des öffentlichen Lebens gesammelt und sich nutzbar gemacht. Jeder Politiker und jeder Staatsmann muß sich das aneignen, was inbezug auf theoretische Grundsätze, zusammenhängende Erfahrungen bereits vorhanden ist. Eine schöpferische Tätigkeit irgend eines Grades muß immer vorausgesetzt werden, darüber hinaus aber kann der praktische Politiker nur unter bewußter oder unbewußter Nutzung schon vorhandener Erkenntnistatsachen seinem Berufe nützen. Sein Wissen muß sich erstrecken auf die Wirksamkeit der politischen Tatsachen, sie müssen ihm geläufig sein, er muß erkennen, wie sie sich miteinander verbinden und wie sie sich wandeln. Aber ebenso bedeutend muß seine Kenntnis sein bezüglich der politischen Ideen, ihrer Ursachen, ihrer Wirkungen, ihrer Tragweite. Es ist offenbar, daß nicht jeder Staatsmann alle Tatsachen und Ereignisse, die für das politische Leben notwendig sind, an sich selbst erfahren kann. Die Regeln, die Erkenntnisse, die aus der Empirie abgeleiteten Sätze sind etwas rein Intellektuelles; der Politiker braucht sie nicht am eigenen Leibe zu erleben, er kann sie vielmehr, geistige Durcharbeitung vorausgesetzt, anderswo her übernehmen.

Dazu kommt, daß die Probleme der Politik trotz reicher Mannigfaltigkeit der Geschehnisse sich wiederholen. Sie tauchen an vielen Stellen und zu verschiedenen Zeiten auf. So ist das Verhältnis zwischen Fürst und Volk, die Eigenart und Besonderheit der Staatsformen und der Staatsverfassungen sozusagen ein ewiges, immer in irgend einer neuen Gestalt wiederkehrendes Problem. Nun ist es freilich nur eine ideale Forderung — aber an ihr ist die Tätigkeit des Staatsmannes doch zu messen —, daß er nämlich das geistige Schaffen der Gegenwart bis herab zum Tag des eigenen Wirkens hinsichtlich der zahlreichen politischen Fragen gedanklich verarbeitet habe. Damit ist schon dem Bedenken

begegnet, daß man Politik nicht lehren könne. Das hat schon Schollenberger (Politik 1903) erkannt. Kann es eine Wissenschaft von der Staatskunst geben? Hat man je schon Kunst gelehrt? Hat man einen zum Dichter gemacht, dem man die Poetik beigebracht? Ist das schon ein Heilkünstler, der Anatomie, Physiologie und Pathologie kennt? Ist das schon ein erfolgreicher Heerführer, der Kriegskunst, Strategie und Taktik studiert hat? Gewiß nicht. Auch wird niemand ein echter Maler oder Bildhauer, der bloß die Technik dieser Kunst, niemand ein Komponist deshalb, weil er den Kontrapunkt kennt. Durch die Lehren der Staatskunst allein kann man gewiß kein großer Staatsmann werden. Aber nehmen wir einmal die Kehrseite, setzen wir Begabung und natürliches Geschick für die Kunst, Fähigkeit für die Politik, Scharfsinn, Entschiedenheit als gegeben voraus. Wird jemand ein großer Dichter, Maler, Bildhauer, der alle innern Gesetze der Kunst und die Lehren der Technik mißachtet, weil er sie nicht kennt? Kann ein Arzt seine Kunst wirksam ausüben, wenn er nicht auch den Aufbau des menschlichen Körpers, seine Funktionen, die Bedeutung der Krankheitserscheinungen, also Anatomie, Physiologie und Pathologie studiert hat? Kann jemand Schlachten gewinnen trotz aller soldatischen Tugenden, wenn er in heutiger Zeit nichts von Strategie und Taktik weiß? „Ohne Politik als Wissenschaft ist Staatskunst nur Routine." Nicht bloß kann daher Politik gelehrt werden, es gibt vieles, was nur gelehrt werden kann, nämlich alles, was die persönliche Erfahrungsmöglichkeit übersteigt. Und für die vielen, die nicht Staatsmänner werden, sondern die Welt der politischen Dinge erfassen und kennen lernen wollen, ist ja die praktisch-politische Erfahrung des Staatsmannes von vornherein ausgeschlossen. Diesen kann nur geholfen werden, wenn die Staatskunst lehrbar ist.

Über den Wert der wissenschaftlichen Politik kann wohl jetzt kein Zweifel mehr sein. Man kann nicht im Ernste mehr fragen, ob diese angeblich grauen Theorien von irgend einem Nutzen für das Leben sind. Denn jetzt sehen wir schon, daß die praktische Politik ohne theoretische Erfahrungen nicht bestehen kann. Wer geistig nicht zu abstrahieren vermag, wird geneigt sein, die Theorie überhaupt zu mißachten. Gewiß gibt es Theorien, die mit dem Leben nichts zu tun haben. Aber die heutige echte Wissenschaft befaßt sich nicht mehr mit solchen,

sondern nur mit denen, die eine gedankliche Erfassung der Wirklichkeit bedeuten. Mehr Beachtung als die gänzliche Verachtung der Theorie verdient die Zweifelsfrage, ob irgend eine noch so umfassende politische Lehre überhaupt imstande sei, die reiche Mannigfaltigkeit der staatlichen Dinge in ihr zartes und feines, aber auch leicht zerreißbares Netz einzufangen? Vermag man — selbst alle Erfahrung der Geschichte und der geistigen Verarbeitung der Grundfragen zugegeben — maßgebende Regeln zu gewinnen für das politische Schaffen im Staate? Darauf ist zu entgegnen, daß allerdings die wissenschaftliche Politik von großer Wichtigkeit ist für den praktischen Politiker, weil die Theorie, die durch diese vermittelte Erfahrung, die geschichtlichen und politischen Erkenntnisse, unbedingte Erfordernisse seines Berufs sind. Freilich kann die wissenschaftliche Politik nicht für alle auftauchenden Lebensfragen die einzige und treffsichere Antwort geben. Aber das ist auch nicht ihr Beruf. Die Hauptsache kann es nicht sein, daß die Wissenschaft gleichsam automatisch für alle konkreten politischen Fragen wie ein Orakel Antworten bereit hält. Das Wichtigste ist vielmehr, daß sie politisch denken lehrt, daß sie die Vernachlässigung der gegebenen historischen Erfahrungen und Erkenntnisse nicht zuläßt. Mag doch eine neue Lebenslage neue Kräfte auf den Plan rufen! Das kann nur segensreich und belehrend sein. Mag doch eine politische Konstellation eine Tätigkeit notwendig machen, für die es an einem historischen Vorbild fehlt! Die Art und Methode des Handelns, die Tiefe und Weite des Blickes, die Fähigkeit zur Erfassung politischer Probleme, — all dies bleibt nach dem ernsten Studium der wissenschaftlichen Politik als dauernder Gewinn. Wenn zuweilen auch ohne theoretische Kenntnisse ein Staatsmann das Richtige zu treffen vermag, so doch unter im übrigen gleichen Verhältnissen sicher derjenige, der theoretisch vorgebildet ist. Besonders wichtig ist das bei dem komplizierten Völkerleben der Gegenwart. Oxenstjerna hätte für unsere Tage mit seiner Behauptung, man wisse nicht, mit wie wenig Weisheit die Welt regiert werde, nicht mehr recht, wenn es heißen sollte, man bedürfe nur geringer Weisheit für die Politik. Bildung für den Praktiker bedeutet natürlich nicht, daß der Wille von des Gedankens Blässe angekränkelt sein müsse. Wir haben gewiß Beispiele genug in der Geschichte, daß ungebrochene Tatkraft in sicherm Instinkte glückliche politische Handlungen vollbracht

hat, auch ohne Theorie im wissenschaftlichen Sinne. Aber wir sehen auch, daß dies nie geschehen ist ohne grundlegende Erfahrungen und Kenntnisse. Die Geschichte lehrt uns, daß jeder Staatsmann großen Stiles von Alexander dem Großen bis zu Cromwell und Bismarck von mächtigen und weitausschauenden Ideen bewegt war. Die Politiker von Bedeutung haben stets nach gewissen Grundprinzipien gehandelt, die am letzten Ende aus ihrer ganzen Weltanschauung flossen, aus dem Bereich ihrer reichsten Gedanken und ihrer tiefsten Gemütskräfte. Ihre Bestrebungen und Handlungen waren bedingt von ihrem Ideenkreise. Dieser aber war wiederum befruchtet durch die Erfahrungen der Wirklichkeit und durch intellektuelle Arbeit. Erfahrung und Intuition sind also notwendig; diese Empirie beruht aber auf mehr oder minder theoretischer Überlieferung, deren Wahrer eben die politische Wissenschaft ist, die, deren erste Regel heute sein muß: Befreiung von jedem Doktrinarismus.

Aber nicht nur für den praktischen Politiker ist es von Nutzen, die grundlegenden Probleme der Staates theoretisch zu betrachten, sein Wesen zu ergründen und seine Funktionen von höherer Warte aus zu überblicken. Auch die, die nicht am Staatsleben aktiv beteiligt sind, die nicht am Webstuhle der Zeit sitzen, bedürfen der Klarheit in allen diesen Fragen, um sich im öffentlichen Leben und seinen Erscheinungen zurechtzufinden. Die Hindernisse, die für die Verbreitung der politischen Bildung bis in die jüngste Zeit hinein maßgebend waren, sind auch zum größten Teil beseitigt. Wir haben einen einheitlichen deutschen Staat, bei dem trotz aller Verschiedenheit des Partikularismus und der Landschaft ein einheitliches deutsches Bürgertum die Führung behauptet. Wir haben ferner eine mächtige Zentralgewalt, die zwar hier und da noch Kämpfe zu bestehen hat mit der Kirche und besonders in Ostelbien mit dem Ständetum; aber diese Reibungen haben nicht mehr die Bedeutung von Lebensfragen wie ehedem, sie haben keine größere Tragweite als andere mehr oder minder wichtige Angelegenheiten der Tagespolitik. Weiterhin ist auch der Konstitutionalismus in den europäischen Staaten, jedenfalls in Deutschland, gesichert. Auch er trägt zur Entwicklung des politischen Denkens und Verständnisses bei. Die Ständegliederung hat sich im 19. Jahrhundert, wenn auch nicht gerade zugunsten des Bürgertums, so doch immerhin konsolidiert. Dieses und die organisierte Arbeiterschaft sind heute die

Träger der politischen Gedankenwelt. Wenn auch schließlich der Unterricht in öffentlich-rechtlichen und politischen Dingen, von der Bürgerkunde[1]) in den Volksschulen angefangen bis hinauf zur Universität, noch recht viel zu wünschen übrig läßt, so stehen wir doch auch hier am Beginn einer bessern Zeit.

Es soll hier nun gleich in gedrängter Gestalt gezeigt werden, was Staatslehre und Politik als Wissenschaft gerade für den Praktiker des öffentlichen Lebens heute schon bieten. Was ihr Bereich im einzelnen umfaßt, findet später nähere Beleuchtung.

Es gilt demnach zu zeigen, welche Bedeutung die theoretischen Erkenntnisse und die Forschungsergebnisse der theoretischen Politik für die praktische haben können und tatsächlich haben. Man könnte glauben, daß das Problem von dem Begriffe und Wesen des Staates ein höchst abstraktes sei, allein es hat seine außerordentlich praktische Bedeutung. Wenn sich eine Gruppe von Forschern damit begnügt, zu erklären, der Staat sei eine Tatsache, etwas faktisch Gegebenes, so ist nicht abzusehen, weshalb den staatsfeindlichen Elementen nicht das Recht gegeben sein sollte, dieses ihnen unsympathische Faktum durch ein anderes, nämlich eine staatenlose Gesellschaft, zu ersetzen. Wenn in Wirklichkeit der Staat nur eine solche rein äußerliche, durch innere Momente nicht gefestige und geschützte Existenz hätte, würden die umstürzlerischen Bewegungen einen stärkeren Rückhalt haben, als ihnen in Wirklichkeit zu Gebote steht. Zusammen hängt damit, daß die Lehre von den Machttheorien einen großen Spielraum in der wissenschaftlichen Deduktion einnimmt und bewußt oder unbewußt Millionen von Staatsangehörigen beeinflußt. Jene gehen davon aus, daß Macht Recht sei, während in Wirklichkeit nur richtig ist, daß Recht Macht ist. Die politische Machtlehre, wie sie schon im Altertum angeblich Brennus in den Worten „Wehe den Besiegten!" zum Ausdruck gebracht hat, hat in Macchiavellis Fürsten wie später in der Restaurationszeit am Anfang des 19. Jahrhunderts durch Ludwig von Haller energische Vertreter gefunden. Die Sozialisten und Anarchisten sehen in dem Staate ebenfalls eine ungerechte Machtherrschaft. Saint-Simon, Lassalle, Friedrich Engels sind hier

---

[1]) Erwähnt sei hier das einzige gute Buch über „deutsche Bürgerkunde" von Hoffmann und Groth, 4. Auflage. 1906.

einig mit den Anarchisten Proudhon, Bakunin, Krapotkin. Von den neuesten Schriftstellern hat insbesondere Gumplovicz die soziologische Staatsidee vertreten. Er begnügt sich mit der Konstatierung der tatsächlichen Verhältnisse, die zwischen dem Staat und dem Individuum auf den verschiedenen Stufen der staatlichen und individuellen Entwicklung Platz greifen. Für ihn ist der Staat Mittel für die Zwecke der gesellschaftlichen Gruppen. Das Individuum ist nur ein von dieser Gruppe abhängiges Material, das zu deren Zwecken bewußt oder unbewußt gebraucht wird. Die soziologische Staatsidee sieht daher im Staat eine Mehrheit über- und untergeordneter sozialer Gruppen, deren gegenseitiges Ringen in erster Linie die Erhaltung des Staates, in zweiter Linie eine solche Entwicklung desselben fordert, daß die Daseinsbedingungen der einzelnen Gruppen mit den Daseinsbedingungen der Gesamtheit in Einklang gebracht werden. Diese Auffassung kann aber niemals einen einheitlichen leitenden Willen, der im Staat immer vorhanden ist, erklären. Wenn die sozialen Gruppen den Staat bilden und dieser aus dem Kampf der Gruppen hervorgeht und von diesem Kampfe lebt, so erhellt lediglich ein Neben- und Untereinander, niemals aber eine irgendwie organisierte Einheit. Wäre die soziologische Theorie richtig, so würde nur ein Kampf aller gegen alle das Wesen des Staates ausmachen, während tatsächlich gerade eine Milderung dieses Kampfes und die Ordnung der Rechte und Pflichten sowohl der Gruppen als auch der einzelnen dem Staate eigentümlich ist. Und Anton Menger hat in seiner „Neuen Staatslehre" (1903) den herrschenden Staat den individualistischen Machtstaat genannt, ohne den Zusammenhang mit der materialistischen Geschichtsauffassung abstreifen zu können. Feuerbach und Karl Marx sind seine Vorläufer, und der Kampf um die ökonomische Herrschaft und Behauptung wird als die eigentliche Funktion des Staates angesehen, während er in Wirklichkeit nur ein Teil der staatlichen Erscheinungen ist. Diese Betrachtung genügt, um zu erkennen, wie außerordentlich wichtig eine richtige Auffassung von dem Begriffe und dem Wesen des Staates ist, wie sehr die Unfähigkeit, sich mit diesen sozialen Ideenrichtungen auseinanderzusetzen, die Gesamtstellung des Individuums zum Gemeinwesen beeinflußt. Es ist das Verdienst der modernen Staatsrechtslehrer und theoretischer Politiker, hier zunächst einmal die Meinungen ge-

sondert, in ihrer Eigenart scharf kenntlich gemacht und auch eine, wenn auch noch keineswegs alle vernünftigen Staatsbürger beeinflussende Kritik begonnen zu haben.

Von der Überfülle der Ansichten über den Staat seien aber hier noch die religiösen Theorien genannt. Wie Augustinus lehrte, daß alle Macht, staatliche wie kirchliche, von Gott herrühre, so hat die theokratische Richtung innerhalb des Katholizismus die Ausübung dieser Macht dem Papste zugewiesen, so Joseph de Maistre und Görres. Stahl hat vom Standpunkte des Protestantismus aus dem Staate Aufgaben zugeteilt, die schließlich eine Unterjochung des weltlichen Elementes unter das geistliche bedeuten. Daß diese mittelalterliche Staatsauffassung noch heute von der deutschen ultramontanen Partei festgehalten wird und daß diese Richtung ihre formelle Stütze im Syllabus Pius IX. vom 8. Dezember 1864 gefunden hat, hebt Berolzheimer[1]) mit Recht hervor. „Die Verquickung von religiöser Betätigung und politischem Machtstreben hat glaubensstarke, aber politisch modern denkende Katholiken dem Jesuitismus entfremdet und dem Reformkatholizismus zugeführt.“ Auch hier wie bei Berolzheimer sei auf die verdienstvollen Schriften des Grafen von Hoensbroech[2]) und des Prof. C. K. Goetz[3]) hingewiesen. Es bedarf an dieser Stelle keiner besondern Betonung, welche Tragweite für das politische Leben insbesondere Deutschlands die Annahme dieser theokratischen Grundauffassung oder deren Ablehnung durch innerlich befreite Staatsbürger bedeutet. Unsere Tagespolitik nicht minder als unsere ganze von den flüchtigen Erscheinungen des Tages unberührte Weltanschauung muß zur Auseinandersetzung mit diesen Grundfragen mit Notwendigkeit führen.

Nicht minder wichtig ist praktisch-politisch die Lehre von den natürlichen und sittlichen Grundlagen der Staatenbildung und Staatenerhaltung. Eine Reihe von Wissenschaften dient hier der Staatslehre zur Stütze. So die politische Geographie, die mit dem Namen von Friedrich Ratzel eng verknüpft ist. Der Lauf der Ströme, die Fruchtbarkeit des Landes, das

---

[1]) System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Band III, 1906, S. 41.

[2]) Der Syllabus 1904.

[3]) Der Ultramontanismus als Weltanschauung 1905.

Vorhandensein von Gebirge, Wüste und Meer — wie wirkt das alles auf die Staatengestaltung und Staatenausgestaltung, wie beeinflussen Klima, Flora, Fauna, wie die Fülle oder der Mangel der natürlichen Hilfsmittel den Handel und Verkehr, die ganze Arbeiterfrage! Auch die Völkerkunde ist für die politische Wissenschaft unentbehrlich. Sie will die Entwicklungsgeschichte des menschlichen Geschlechtes klarlegen, besonders ihre Anfänge; die typischen Erscheinungen, die sie feststellt, besonders, die sich auf Staat und Gesellschaft beziehen, sind daher des Studiums würdig. Als natürliche Grundlage des Staates muß aber weiterhin gelten die Familie. So mündet die theoretische Politik hier in die Fragen des Eheproblems und der Frauenfrage, die sowohl nach der Seite des innern und äußern Berufes als auch nach der der sozialen Stellung der arbeitenden Frau im besondern eine Beleuchtung durch die Wissenschaft erfahren hat. Hierher ist auch die Untersuchung zu rechnen über die Stände, die Geburts- wie die Berufsstände; die Bedeutung des Bürgertums in Politik und Wissenschaft, besonders gegenüber dem Adel mit seinen eigenartigen gegen früher geminderten sozialen Aufgaben in der Gegenwart wurde der Erörterung teilhaftig. Weiterhin führen die scheinbar theoretischen Betrachtungen über die Entstehung der Staatenwelt auf die äußerst modernen der Erwerbung von Kolonien, womit das Problem der Übervölkerung und unserer Schutzgebiete gegeben ist.

Von den weiteren Gegenständen der theoretischen Politik seien nur noch die folgenden erwähnt. Zunächst die von der Rechtfertigung des Staates. Jede Zeit und jede Generation verlangt, wie Jellinek es treffend ausdrückt, einen vernünftigen und ausreichenden Grund für alle Institutionen sozialer Art, insbesondere den Staat selbst. Jede Generation muß den Staat als vernünftig anerkennen, ihn rechtfertigen können. Der praktische Zweck der Rechtfertigungslehre ist daher in dem Schutz und der Erhaltung der bestehenden Staatsordnung gegeben. Die anarchistischen und zum Teil die sozialistischen Ideen, überhaupt die staatsfeindlichen, können in keiner Weise besser als durch eine wohlbegründete Rechtfertigung des Staates ihrer auf die unreifen Massen spekulierenden suggestiven Kraft beraubt werden. Es leuchtet ferner ein, daß auch die Lehre von den Staatszwecken eine durchaus praktisch gerichtete ist. Die Parteigegensätze knüpfen sich zum großen Teil an die Auf-

fassungen über den Zweck des Staates, mag man diesen wie am Ende des 18. Jahrhunderts in der allgemeinen Wohlfahrt oder in der Verwirklichung der Gerechtigkeit oder der Sittlichkeit sehen (Hegel, Stahl), oder mag man endlich in der umfassenden im einzeln wechselnden Gruppe der Kulturzwecke die Aufgaben des Staates beschlossen finden. Es leuchtet außerdem ein, daß eine, auch nur primitive Einsicht in das Wesen der uns umgebenden Staatenwelt nicht möglich ist, wenn man keine richtige Vorstellung von der Eigenart und Bedeutung der Staatsorgane hat, wenn man nicht das Für und Wider der monarchischen Einrichtung, die Bedeutung der Aristokratie und insbesondere der Demokratie erfaßt hat. Daß diesen Verschiedenheiten auch die der Staatsverfassungen entsprechen, bedarf ebenfalls keiner weitern Auseinandersetzung. Es haben insbesondere Schriftsteller der letzten Jahre gerade die Probleme der Demokratie wieder zum Gegenstande bedeutender, auch alle tatsächlichen und gesellschaftlichen Momente würdigender Untersuchungen gemacht, so Ostrogorski[1]) und Prins.[2]) Bedarf es auch nur eines empfehlenden Wortes für das Studium und die praktische Bedeutung der Geschichte des Parlamentarismus in England, Frankreich, Deutschland? oder der Wahlsysteme, an deren Reform zu arbeiten dem freiheitlich gesinnten Politiker gerade heutzutage ein tiefes Bedürfnis ist? Und endlich gehört in diesen Zusammenhang die Geschichte der politischen Parteien. Auch hier wieder mit besonderer Beachtung einerseits der englischen, anderseits der speziell deutschen und preußischen Entwicklungen. Den ganzen Liberalismus in seiner historischen Bedeutung mit seinen verschiedenen Schattierungen, die konservativen Parteirichtungen und die sozialkonservativen, die sozialistischen Parteibestrebungen, die Bodenreformer, die Christlich-Sozialen usw., — alle diese darf die moderne Staatslehre, die „theoretische" Politik, nicht verfehlen, zum Gegenstande ihrer Untersuchung zu machen.

Alles bisherige gehört zur sogenannten Verfassungspolitik, d. h. zu der Politik, die die Grundorganisation des Staates und ihre festen Institutionen (mit mehr oder minder großer Be-

---

[1]) In seinem großen Werke La démocratie et les parties politiques. 1903, 2 Bände.

[2]) De l'Esprit du Gouvernement démocratique 1906.

harrlichkeit) betrifft. Die Verwaltungspolitik dagegen ist ein fast unabsehbar großes Gebiet, dessen sich verschiedene Wissenschaften und nicht die theoretische Politik als Grundwissenschaft allein bemächtigt haben. So gibt es fast so viele Teile der Verwaltungspolitik, wie es Verwaltungszweige gibt, also Sozialpolitik, Gewerbepolitik, Finanzpolitik, Steuerpolitik usw. Welche Fülle von Fragen hier beschlossen liegt, mag auch durch einige Stichworte gekennzeichnet werden. Es sind dies: Handel und Börse, Gewerbe und Handwerk, Kartelle und Trusts, Einkommen-, Vermögens- und Wertzuwachssteuer, indirekte Steuern, Reichsfianzreform, Streik, Boykott, Aussperrung, Tarifverträge, Einigungsämter und Arbeiterausschüsse.

Ich glaube nicht, daß es nach alledem Einsichtige geben könnte, die die wissenschaftliche Behandlung dieser Probleme für unnütz halten. Zwar war es an dieser Stelle nur möglich, hinzuweisen auf die Aufgaben und die Gegenstände dieser theoretischen Politik; das im einzelnen vorzuführen, was die Wissenschaft hier in der Behandlung der Probleme bereits geleistet hat und, unterstützt durch eine verfeinerte Methode, durch eine unendlich reiche Tatsachen- und Erkenntnisfülle, noch zu leisten im Begriffe ist, würde den Rahmen dieser Betrachtungen sprengen müssen. Es ist für unsere heranwachsende akademische Jugend und es ist für diejenigen, die sich praktisch politisch betätigen wollen, von gar nicht zu überschätzendem Werte, mit den meisten Fragen des staatlich-politischen Lebens bekannt zu werden. Bei der theoretischen Politik, wie bei den meisten wissenschaftlichen Untersuchungen überhaupt, kommt es nicht darauf an, fertige Meinungen, abgeschlossene Weltanschauungen zu züchten. Wesentlich ist aber, die Wege zu zeigen, die die Staatsentwicklung geht, den Mechanismus der Staatsmaschine zu erklären, die Strebungen und Tendenzen aufzuzeigen in der systematisch gebotenen Fülle des Materials und endlich in der sachlichen Kritik Waffen zu liefern, deren Gebrauch dem freien geistigen Betriebe und der geschulten Einsicht des einzelnen anheimgestellt werden muß. Während der im praktischen Leben stehende Staatsbürger immer nur einen ganz kleinen Ausschnitt des dahinflutenden Lebens erkennen und zum Hebel seiner Handlungen machen will, ist das bei der wissenschaftlichen Behandlung ganz anders. Hier kann ein weites Feld gleichsam von der Höhe aus in der Vogelperspektive beobachtet und mit der Ruhe und Objektivität des nach Wahrheit

Suchenden geprüft werden. Ausgebreitet liegt da aber nicht nur ein engbegrenztes Feld der politischen Betätigung, sondern ein ganz gewaltiges, in das klärende Ordnung kommt durch die systematische und methodische Tätigkeit unserer Wissenschaft.

Wenn, wie wir fest glauben, für das öffentliche Leben nichts mehr nottut, als politische Reife, so möchte man wünschen, daß eines der hierzu geeigneten Mittel, nämlich die Pflege der theoretischen Politik, nicht zurückgewiesen würde von denen, die, im praktischen Leben stehend, die Bedeutung aller staatlichen Zusammenhänge am eigenen Leibe, an der eigenen wirtschaftlichen Lage und auch in der Höhe selbst gewonnener Weltanschauung empfinden und erkennen.

Dies erscheint um so wichtiger, als das Übergewicht rein wirtschaftlicher Faktoren schon lange zu einer unerträglichen Verflachung des Geisteslebens in Deutschland zu führen droht. Die feinsten Blüten geistiger Kultur werden von der großen Masse oder auch nur von einer ansehnlichen Zahl aus dem Bürgertum immer weniger begehrt, immer geringer geschätzt. Trotz vereinzelter Ausnahmen fehlt es an politischen, großzügigen Ideen, das öffentliche Leben hat, — wenn man von der religiösen Bewegung, die auch nur zum Teil aus innerlichstem Drange entstand, absieht — einen unerträglich nüchternen, steifledernen, jeder höheren Begeisterung baren Zug enthalten. Als ein Gegengewicht zur ökonomischen Vorherrschaft bedarf es einer Strömung, die der verkümmerten Macht des Geistes in allen politischen Angelegenheiten wieder aufhilft. Es zeigt sich hier bald, daß nur ein Weg gangbar ist. Man muß bemüht sein, den Grund und das Wesen aller staatlichen Einrichtungen und Funktionen kennen zu lernen. Von vornherein ergibt sich, daß eine parteipolitische Betrachtung nicht nützen kann. Wenn jeder von seinem Wetterwinkel aus mit bewußter Einseitigkeit an die innere und äußere Politik der Gegenwart herantritt, dann spaltet und zersplittert er die Reihen der Erkenntnisdurstigen, schärft die Interessengegensätze noch mehr als bisher, während die Lauen und Gleichgültigen, die Zaghaften und allzu Vornehmen noch stiller, tatenloser und müder werden. Wird aber eine rein sachliche, parteilose, jeder Leidenschaft und Voreingenommenheit abgeneigte politische Literatur nicht wirkungslos vorübergehen? Ich glaube das nicht, wenn sie nur die richtige Form gewinnt. Die Behandlung der ewig wirksamen

und deshalb nicht im Sinne der Tagesereignisse notwendig aktuellen Fragen muß sich verbinden mit denen, die gerade die Zeit am mächtigsten bewegen. Ich halte es für eine falsche Wissenschaftlichkeit, die Dinge erst dann zum Gegenstand einer theoretischen Betrachtung zu nehmen, wenn sie in der geologischen Schicht der Erscheinungen bereits petrefakt geworden sind. Aber gewiß wird die Wissenschaft nur theoretische Erkenntnisse auch in bezug auf praktische überaus wichtige Gegenstände zu verbreiten in der Lage sein. Aktuelle Politik wird sie nicht treiben dürfen, ohne sich selbst zu schaden und ihre Zuständigkeit zu überschreiten. Sie soll den Gebildeten mit demjenigen Wissen, mit denjenigen Ideen und Überlegungen bereichern, die ihm ein selbständiges Urteil ermöglichen. Da alle rein wirtschaftlichen Fragen (die Grenze ist natürlich flüssig) als zur Nationalökonomie gehörig ausgeschieden werden, so ist schon das zurzeit Mögliche erreicht, wenn zu selbständigem Denken und Weiterforschen angeregt wird. Die Aufgabe der wissenschaftlichen Politik ist in unserem heutigen Deutschland: Vermittlung der Erkenntnis all jener in den obigen Abschnitten vorerst nur in groben Grundrissen skizzierten politischen Tatsachen und weiter aller Probleme, die die nicht weit zurückliegende Vergangenheit und die Gegenwart politisch darbieten. Sie muß — ich wage das verpönte Wort — aufklären: Die Grundlagen unseres staatlichen Gebäudes und seine Einrichtungen zeigen, die Rechtsnormen sowohl wie die staatlichen Zusammenhänge. Alle die zunächst nur angedeuteten wichtigen Lehren sind den Gebildeten darzubringen möglichst in der gefälligen Form, die wir von der französischen Publizistik freilich noch erst werden lernen müssen. Es ist eine Freude zu denken, daß sich eine starke literarisch systematische Publikation Bahn brechen wird, wenn man die Zeichen der Zeit versteht und ernste Forschung mit Verständnis für die Bedürfnisse der Gegenwart vereinigt. Bald wird, so ist zu hoffen, der erweckte politische Sinn lebhaft werden, sich nicht nur am Wahltisch, an Versammlungen und Beratungen beteiligen, sondern es werden die oberen Schichten des Volkes — gemeint ist das gebildete Bürgertum — aus ihren Lebens- und Berufserfahrungen heraus sich hören lassen über das, was als die Aufgabe der inneren Politik wie der äußeren im Einzelfalle angesehen wird. Vielleicht blüht auch bei uns bald der praktisch politische Sinn, der

muß eine gesetzliche Basis haben, wenn auch gerade nicht eine spezielle Grundlage. Sie muß im allgemeinen die Befugnis besitzen zur Vornahme gewisser Handlungen. Was die Verwaltung auch anordnet, muß wenigstens ihr selbst als rechtlich zulässig erscheinen. Wenn die Exekutive Maßnahmen trifft, so muß sie davon ausgehen, daß diese, wenn ihr auch eine größere Freiheit als der Justiz gegeben ist, dennoch den gesetzlichen Zuständen entsprechen. Die Verwaltung stellt die laufende Staatstätigkeit dar, wie sie nach der Auffassung der zuständigen Behörden nach Recht und Gesetz zu handhaben ist. Dagegen kann die Politik an die gesetzlichen Schranken, wie die Verwaltung, nicht gebunden, sie muß vielmehr freier sein, um das richtige Verfahren einschlagen, die zweckmäßigsten Handlungen vornehmen zu können. Die politische Aktion geht teilweise den Vorschriften des Rechts, die die Verwaltung regeln, voran; dann liegt eine auf die Schaffung der zweckmäßigsten Verwaltungsrechtsnormen gerichtete Tätigkeit vor. Teilweise erstrebt die Politik aber auch Besserung der für die Verwaltung bereits maßgebenden Rechtsnormen und Einrichtungen, folgt also der Verwaltung nach. Diese auf die zweckmäßigste Ausübung der staatlichen Funktion: Verwaltung, gerichtete Tätigkeit ist die Verwaltungspolitik. Wenn z. B. die Polizei Schankkonzessionen erteilt, wenn sie die Sicherheit und Ordnung aufrecht erhält, etwa hinsichtlich der Wege, Flüsse, Märkte, der Ausübung des Gewerbes, so ist das laufende Verwaltung und keine Politik. Anders, wenn der Staat, von tiefgehenden Erwägungen geleitet, auf die Hebung der unteren Klassen gerichtete Verwaltungsmaßnahmen durchzuführen sucht, wenn das Streben verfolgt wird, durch Verwaltungsakte der Landwirtschaft, den Handwerkern, den Arbeitern zu helfen usw. Freier als die Justiz ist die Verwaltung, freier als diese ist die Politik.

Die praktische Politik ist also niemals Justizpolitik, sondern entweder Gesetzgebungs- oder Verwaltungspolitik. Die beiden letzteren können wieder je nach ihrem Gegenstand eine verschiedene Benennung erfahren. Bezieht sich die Gesetzgebungspolitik hauptsächlich auf wirtschaftliche Fragen, so spricht man von Wirtschaftspolitik. Da das wirtschaftliche Gebiet wiederum mannigfache Zweige aufweist, so kann sich an einen jeden eine politische Tätigkeit anknüpfen, so daß man von Finanz-, Steuer-, Handels-, Handwerkerpolitik usw. redet. Betrifft die Tendenz die sozialen

Verhältnisse im einzelnen, so spricht man auch ungenau von Sozialpolitik. (Vgl. unten Seite 42.)

2. Als Gegenstück der praktischen Politik und mit ihr untrennbar verbunden ist die Lehre von der Staatskunst. Die Anfänge einer theoretischen Betrachtung der Politik reichen weit zurück. Das menschliche Denken hat sich sehr früh auf Fragen geworfen, die mit der schöpferischen Tätigkeit im Staate zusammenhängen. Die wissenschaftliche Erfassung des staatlichen Lebens konnte nicht ausbleiben, wenn über die letzten und größten Fragen des menschlichen Geschlechtes nachgedacht wurde. Denn daß der Staat und sein Leben mit zu den wichtigsten Dingen gehört, die der Betrachtung würdig und bedürftig sind, wurde bald offenbar. So entwickelt sich im Gegensatz zur Politik als Praxis die Politik als Theorie. Sie erwächst aus zwei Wurzeln, einmal aus dem Erkenntnisdrange des Menschen, der sich über die ihn umgebenden wichtigen Tatsachen der Natur- und Geisteswelt — zu beiden gehört der Staat — orientieren will. Der Kulturmensch will die in sein Bewußtsein tretenden Ereignisse des öffentlichen Lebens verstehen und erklären. Er will sie mit seinen übrigen Vorstellungen und Erfahrungen in Zusammenhang und Ordnung bringen. Die andere Wurzel der wissenschaftlichen Politik ist das praktische Bedürfnis. Es werden sehr bald die Fragen gestellt, wie man am besten die Staatszwecke erfüllen kann, welche die verfügbaren Mittel hierzu sind. Man erwägt, wie man diese Mittel am besten gebrauchen, kurz, wie man praktische Politik treiben und die Staatstätigkeit fruchtbar gestalten könne.

Seit dem klassischen Altertum ist der Begriff der Politik als Wissenschaft verhältnismäßig wenigen Wandlungen unterworfen gewesen. Gleichwohl hat er sich im Laufe der Jahrhunderte geändert. Bei den Hellenen verstand man darunter die Kenntnis der Polis und die Handlungen ihrer Bürger, soweit sie den Stadtstaat betrafen. Politik war also die Lehre von der Lebensbetätigung der Bürger, soweit sie auf diese Polis gerichtet war. Es umfaßt die antike Politik als Wissenschaft: Recht, Moral und staatspolitische Tätigkeit. Noch Aristoteles versteht unter Politik die Lehre vom Staate überhaupt. So mächtig war der Einfluß griechischer Vorstellungen, daß man auch später noch Politik mit der Lehre vom Staate überhaupt gleichsetzte. Diese Anschauung ist sogar heute noch lebenskräftig. Bis in unsere Tage hinein

bezeichnen die Franzosen mit science politique, auch sciences morales et politiques, die Italiener mit scienza politica und die Engländer mit political science oder politics das ganze Gebiet der Staatswissenschaften. Es ist kennzeichnend für diese Auffassung, daß eine Spezialisierung der Disziplinen nicht stattfindet, vielmehr unter dem Begriff „Politik" behandelt werden das rechtliche und das soziale Moment, politische und juristische, geschichtliche und utopistische Bestandteile. All dies lagert noch in zum Teil ungeschiedener Masse bei den Franzosen, Italienern und Engländern neben- und durcheinander. Ja, selbst bei den Deutschen ist es in dieser Hinsicht nicht viel anders. Von neueren bedeutenden Historikern sind es besonders Dahlmann, Waitz und Treitschke gewesen, die hervorragende Werke über Politik schrieben, in denen sie ganz naiv die Lehre vom Staate schlechthin mit Politik gleichsetzten. Das geht heutzutage nicht mehr an.

Ich halte wissenschaftliche Politik für die Lehre von der bestmöglichen Erfüllung bestimmter Staatszwecke, gewonnen nach der Prüfung und kritischen Beurteilung aller Staatsgrundbedingungen und Einrichtungen (Zustände [Verhältnisse], Mittel, Organe) unter zwecksetzenden d. h. teleologischen Gesichtspunkten. Man kann es auch mit Bluntschli, freilich ungenügend, ausdrücken, daß die Politik als Wissenschaft den Staat in seinem Leben, in seiner Entwicklung betrachtet. Sie weist auf die Ziele hin, nach denen das öffentliche Streben sich bewegt, und lehrt die Wege kennen, welche zu diesen Zielen führen. Sie erwägt die Mittel, mit welchen die begehrten Zwecke zu erlangen sind. Sie beobachtet die Wirkungen auch des Rechts auf die Gesamtzustände und überlegt, wie die schädlichen Wirkungen zu vermeiden, wie die Mängel der bestehenden Einrichtungen zu heben sind. Das Staatsleben, die Staatspraxis, das sei praktische Politik. Das Recht verhalte sich zur Politik, wie die ruhige Bestimmtheit der Verhältnisse zu der lebendigen Bewegung in ihr, wie der Körper zu dem darin wirkenden Geiste. Die Politik als Wissenschaft soll danach vorzugsweise die Strömungen und Wendungen des staatlichen Lebens betrachten. Man muß erkennen, daß diese Auffassung zu eng ist. Würde man die Politik lediglich in dieser Weise behandeln, so wäre eine Abgrenzung gegenüber der Rechts- und Staatsgeschichte außerordentlich schwer vorzunehmen; denn auch diese behandeln den Staat in seinem Leben, in seiner

Entwicklung. Zu berücksichtigen ist aber außerdem die soziale, die gesellschaftliche Seite des Staates und der staatlichen Erscheinungen. Die rein juristische Betrachtung ist keineswegs genügend; auch eine soziale wird mit Recht erfordert. So viel aber kann man Bluntschli zugeben: Die politische Wissenschaft ist eine solche von den staatlichen Mitteln und Zwecken, eine Lehre, die in der Beobachtung der staatlichen Phänomene und der Feststellung ihrer Wirkungen sich äußert. Deshalb ist es auch nicht zu billigen, wenn die Frage der Zwecke zu wenig, die der Mittel, durch welche die Zwecke der Staaten so vollständig als möglich in der Wirklichkeit erreicht werden, zu viel betont werden, wie dies bei Robert von Mohl geschieht. Beides muß in gleichem Maße stattfinden und man darf auch nicht, wie Holtzendorff, den Begriff der Politik abstellen lediglich auf die Verwirklichung der Staatszwecke. Seine Auffassung verengert den Blick auf den Umkreis, den die politische Wissenschaft zu überschauen die Pflicht hat. Die Politik hat daher nach richtiger Auffassung zum besonderen Gegenstande die kritische Untersuchung aller staatlichen Erscheinungen und Funktionen. Immer waltet der besondere Gesichtspunkt des Zweckproblems vor. Über allen Objekten der Betrachtung liegt gleichsam der Schatten der Zweckmäßigkeitsfrage. Es muß immer der Zweifel sein Recht haben: Ist diese staatliche Erscheinung zweckmäßig? Sind diese Funktionen richtig ausgeübt? Erfüllen diese Einrichtungen einen vernünftigen Zweck? Diese Prüfung und kritische Beurteilung aller staatlichen Zustände und Verhältnisse, aller Leitenden und Geleiteten innerhalb des Gemeinwesens bildet die Grundlage, auf der sich dann die praktisch gerichtete Auffassung von der bestmöglichen Erfüllung bestimmter Staatszwecke aufbaut.

3. Die wissenschaftliche Politik kann man in eine allgemeine und in eine besondere einteilen. Der Begriff der ersteren wird gewonnen, wenn man sich zur Aufgabe macht die Behandlung der Grundlehren des Staatslebens überhaupt, die Berücksichtigung lediglich derjenigen Probleme, die den staatlichen Erscheinungen eigentümlich sind ohne konkrete Rücksicht auf einen bestimmten Zweig der Gesetzgebung und Verwaltung. Die allgemeine Politik beschäftigt sich mit dem Staat an sich, die besondere mit gewissen Einzelaufgaben innerhalb des Staates. Diese befaßt sich jeweilig mit einem Ausschnitt des politischen Lebens unter zweck-

setzenden Gesichtspunkten, z. B. Finanzpolitik, Handelspolitik, Kirchen-, Unterrichtspolitik. Die Problemstellung ist also hier keine allgemeine, sondern bezieht sich nur auf ein beschränktes Gebiet. Es scheint zweckmäßig, die einzelnen Verwaltungszweige im Großen und Ganzen kurz vorüberziehen zu lassen. Solche kennen wir fünf: Die Verwaltung des Äußern, des Innern, der Justiz, des Heerwesens und der Finanzen. Betrachten wir zunächst die auswärtigen Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Heer- und Militärwesen. In diesen Bereich gehören die Fragen des diplomatischen Wesens, des Landheeres, der Marineeinrichtungen. Erfassen wir diese Dinge unter einem zwecksetzenden Gesichtspunkte, so ergibt sich uns ein großer wichtiger Teil der Politik, den man kurz die hohe Politik oder die der auswärtigen Angelegenheiten und Heerespolitik, Militärpolitik genannt hat. Bei der Justizverwaltung ist unter dem Gesichtspunkte der Politik zu denken die Verfassung der Gerichte, die bestmögliche Gerichtsleitung, die freiwillige Gerichtsbarkeit. Bei dieser letzteren stehen, im Gegensatze zur „streitigen" Gerichtsbarkeit, keine Prozesse in Frage. Es handelt sich um Vormundschaftssachen, Annahme an Kindesstatt, Nachlaß- und Teilungssachen, Güterrechtsregister, Aufnahme gerichtlicher Urkunden usw. Ferner gehören in die Justizverwaltung alle diejenigen Handlungen, die auf Grund administrativer Zweckmäßigkeit, ohne auf die Rechtsprechung selbst Einfluß zu üben, vorgenommen werden dürfen. Das Gebiet der Finanzverwaltung wird ebenfalls unter politischen Gesichtspunkten zu betrachten sein. Hier tritt uns das ganze Etatsrecht entgegen, dessen politische Bedeutung jedermann bekannt ist. In dem Rechte der Volksvertretung, alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in einem einheitlichen Gesetze alljährlich auf Grund eines Voranschlages festzustellen, liegt eins der wichtigsten Momente der Mitwirkung des Volkes an der Staatsregierung. Denken wir weiter an das ganze Steuerwesen. Es kann und wird stets zum Gegenstande politischer Betrachtungen und Handlungen gemacht werden. Der Weg hierzu ist freilich nur scheinbar einfach. Es muß das ganze Steuerwesen oder im konkreten Falle ein Teil davon in historischer und rechtsdogmatischer Beziehung dann in seinen praktischen Wirkungen vor unseren Augen stehen, bevor eine politische Tätigkeit sich daran knüpfen kann. Wenn wir z. B. Steuerpolitik hinsichtlich der preußischen Einkommensteuer

treiben wollen, so müssen wir uns fragen: Wie ist diese Einkommensteuer geschichtlich erwachsen? Welche sind die auf sie bezüglichen Rechtsgrundsätze? Wie steht es damit in anderen deutschen und außerdeutschen Staaten? Dann werden die praktischen Wirkungen dieses Einkommensteuergesetzes erwogen werden müssen, um endlich erst hieran eine politische Überlegung und Handlung zu knüpfen. Diese kann wieder der verschiedensten Art sein. Man kann technische Bedenken und Irrtümer beseitigen wollen, die allzu starke Inanspruchnahme gerade der wohlhabenderen oder der minderbemittelten Schichten bemängeln; man kann sich auf die Frage beschränken, ob nicht das Eindringen in private Verhältnisse durch öffentliche Behörden zu weit gehe usw.[1]) Allein hiermit ist die Frage der unter politischen Gesichtspunkten möglichen Betrachtung der Finanzverwaltung nicht erschöpft. Auch die Verwaltung der Staatsschulden, das ganze Voranschlags-, Kosten- und Rechnungswesen können unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit erfaßt, Gegenstände der Finanzpolitik bilden.

Endlich erwähne ich das große Gebiet der inneren Verwaltung. Jeder einzelne Zweig kann unter dem Gesichtspunkt der Politik betrachtet werden. Einige Beispiele möchten auch hier nützlich sein. Es eröffnet sich das Gebiet der auf Ordnung, Sicherheit und Ruhe gerichteten Verwaltung. Hierher gehört unter anderem das Bauwesen, die Fremdenanmeldung, die Aufsicht über Wirtschaftsbetriebe und Lustbarkeiten, über Gesinde- und Wohnungssachen, das gesamte Gesundheitswesen, ebenso die Fremdenausweisung, das Vereins- und Versammlungsrecht. Greifen wir die Frage der Bauordnungen heraus. Soll nur ein villenmäßiger Bau in Vororten von großen Städten zulässig sein? Soll dadurch gesunde Bauweise gefördert, die zu große Dichtigkeit des Wohnens, die so viele Nachteile in der Großstadt mit sich bringt, vermieden werden? Oder geschieht dem Eigentümer von Grund und Boden Unrecht, der in dessen Ausnutzung durch die Vorschrift eines villenmäßigen Baues gehindert ist? Gestatten der Preis des Terrains und die Höhe der Bodenrente eine so luxuriöse Art des Bebauens? Eng zusammen hängt dann mit dem Bauwesen das gesamte Wohnungswesen und die

---

[1]) Vgl. Fuisting, Die Einkommensteuergesetzgebung der Zukunft 1898; derselbe, Finanzpolitische Zeit- und Streitfragen 1906.

Wohnungspolitik, über die gerade in der letzten Zeit eine unermeßliche Literatur entstanden ist.[1]) Was dann die erwähnte Fremdenausweisung angeht, so sei erinnert etwa an das Verhältnis der Provinzen Preußens an der russischen Grenze gegenüber den polnischen und russischen Arbeitern, dann an die Ausweisung der lästig gewordenen Dänen in Schleswig. Wie weit dies wünschenswert und zulässig ist, ist Sache der Fremdenausweisungspolitik. Von größter Wichtigkeit ist dann das Vereins- und Versammlungsrecht und die Art seiner Handhabung durch die Verwaltung. So ist in der letzten Zeit vielfach die einschneidende Frage erörtert worden, ob es zulässig ist, in Volksversammlungen, die die Polen zusammenberufen haben, die polnische Sprache zur Verhandlungssprache zu machen. Es ist klar, daß auf diese Weise, wenigstens in den meisten Fällen, die durch das Gesetz vorgeschriebene polizeiliche Überwachung illusorisch gemacht wird. Es ist auch die Gefahr ganz besonders drohend, daß innerhalb vollständig deutscher Gegenden des Staates eine eingewanderte und von geringsten Löhnen lebende polnische Bevölkerung sich ansiedelt und hier der deutschen Nationalität gefährlich wird. In der Provinz Westfalen ist diese Gefahr bekanntlich vorhanden. Allein, diese politische Betrachtung ist nicht in der Lage, die juristische Entscheidung zu beeinflussen. Diese muß dahin erfolgen, daß das Vereins- und Versammlungsrecht lediglich denjenigen Beschränkungen unterworfen ist, welche in dem Vereinsgesetz vom 11. März 1850 enthalten sind. In diesem sind aber Beschränkungen hinsichtlich der anzuwendenden Verhandlungssprache nicht aufgestellt. Andere Fragen in der Richtung der Handhabung des Vereins- und Versammlungsrechtes sind nicht minder als politische zu konstruieren. Ich verweise nur auf die Schrift von Tönnies, Vereins- und Versammlungsrecht, wider die Koalitionsfreiheit. (1902.) Dann ein weiteres Beispiel aus dem zur Gruppe „Sicherheit und Ruhe" gehörigen Verwaltungsgebiete. Das Gesindewesen hängt mit

---

[1]) Erwähnt sei hier, daß die Wohnungsreform Sozialpolitiker aller Schattierungen bis in die jüngste Zeit hinein zu einer großen Übereinstimmung ihrer Ansichten über spezielle Boden- und Baupolitik geführt hat. Neuerdings haben Andreas Voigt und Paul Geldner (Kleinhaus und Mietkasernen) Berlin 1905 zweifelhafte Originalität gezeigt, sind aber bereits durch Eberstadt, Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau, Jena 1907, rektifiziert worden.

unseren wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen aufs engste zusammen. Es ist verhältnismäßig günstig dort, wo kein landwirtschaftlicher Arbeitermangel oder wo dieser nicht besonders stark herrscht, wo also ein Abströmen in Industriebezirke als Fabrikarbeiter und -Arbeiterinnen nicht oder in nicht erheblichem Maße stattfindet. Da erscheint gegenüber der Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben der Dienst innerhalb einer Familie einigermaßen als Fortschritt, wie denn auch das Beispiel einer mehr oder minder gegenüber der ländlichen verfeinerten Lebensweise der „Herrschaft“ die dienende Klasse zu einer etwas höheren Lebensführung im städtischen Dienste gelangen zu lassen pflegt. Anders aber ist es, wo ein unaufhaltsamer Strom der meisten Arbeiter von der Landwirtschaft hinweg nach den Industriegegenden sich wälzt oder in diesen letzteren selbst. Es wird nicht zu verkennen sein, daß ein von der häuslichen Kontrolle befreites, auch sonst unabhängiges, aber auch für Sittlichkeit und Weiterentwicklung gefährliches Leben als industrieller Arbeiter seitens großer, unter anderen Verhältnissen in den häuslichen Dienst getriebenen, Bevölkerungsklassen bevorzugt wird. Die Ansprüche, die infolge dessen die nicht der Fabrikarbeit sich widmenden häuslichen Dienstleute stellen, sind gegen früher ganz erheblich gestiegen, während ihre Leistungen diesen Ansprüchen nicht immer entsprechen. Einigen Ausgleich bietet dann allerdings der Anreiz der großen Städte, wo sich trotz des Unterkommens in Industrie, aber auch im Handel und Gewerbe, meist ein größeres Angebot als eine Nachfrage der häuslichen Dienstboten herzustellen pflegt. Alle Erwägungen nun, welche sich auf die Beschaffung des Dienstpersonals, dessen richtige Verteilung innerhalb der verschiedenen Gewerbe und des häuslichen Betriebes, die sich auf die rechtliche Ausgestaltung des Dienstverhältnisses, auf die eventuelle Fürsorge in Fortbildungsschulen usw. beziehn, können zum Gegenstand politischer Betrachtung gemacht werden. Ich erinnere auch an die Bestrebungen zur Regelung des Arbeitsmarktes, der Arbeitslosenfürsorge und an die Idee der Arbeitslosenversicherung, dann an die in Deutschland geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen über die Gesindevermittlung und Stellenvermittler aus dem Jahre 1900.

Wir haben damit nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Materien aufgeführt, die innerhalb der Verwaltung des Innern sich befinden. Nur die wichtigsten mögen noch erwähnt

sein. Das Verhältnis von Staat und Kirche schafft die Kirchenpolitik. Nahe verwandt scheint die Unterrichtspolitik. Wie schwierig diese ist, erhellt unter anderem daraus, daß es in Preußen trotz der Verheißung der Verfassungsurkunde Art. 26 wegen konfessioneller und politischer Gegensätze bisher noch nicht möglich gewesen ist, ein allgemeines Unterrichtsgesetz zu schaffen. Bis dahin „bleibt es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei dem geltenden Rechte". (Gesetz v. 10. Juli 1906.) Die Vorschriften, welche den Unterricht in Preußen regeln, ergeben sich aus dem Allgemeinen Landrecht, dem Aufsichtsgesetz vom 11. März 1872 und dem Volksschulunterhaltungsgesetze vom 28. Juli 1906. Darüber hinaus gilt behördliches Ermessen.

Dann kommt das weite Gebiet der Wirtschaftspolitik. Diese hat zu berücksichtigen Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe, Bergbau und Handel. Erinnern wir uns an die Fülle von Kämpfen, die sich an die Frage knüpfen: Ist Deutschland ein Agrarstaat oder ein Industriestaat? Oder: Ist es weder das eine noch das andere ausschließlich? Das Wort ‚Gewerbe' führt uns die Bestrebungen vor das Auge, den sogenannten Mittelstand zu heben, die älteren Zunftverfassungen neu zu beleben, einen Befähigungsnachweis einzuführen, wie er z. B. auch bezüglich des Baugewerbes durch Gesetz vom 7. Januar 1907 wieder eingeführt worden ist. Wie groß die Bedeutung des Bergbaues ist, besonders in Rücksicht auf die Frage der Syndikate und Trusts, auf die Arbeits- und Lohnverhältnisse der Bergarbeiter, bedarf hier nur der flüchtigen Andeutung. Denken wir an die Bergarbeiterschutznovelle vom 15. Juli 1905, an die preußische Knappschaftsnovelle vom 19. Juli 1906, an den Ankauf des Kalisalzbergwerks Hercynia in Höhe von rund 31 Millionen Mark durch Gesetz vom 19. Juni 1906 und den großen Streit, der bei Gelegenheit des Ankaufes von Hiberniaaktien durch den preußischen Staat in Höhe von 69500000 Mark durch Gesetz vom 6. März 1905 entstanden war. Daß es auf dem Gebiet des Handels eine politische Betrachtung gibt, zeigen uns etwa die Verhandlungen über das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902, die das Zollwesen und die Handelsvertragspolitik in die Erinnerung rufen, die mit unseren ganzen überseeischen und sonstigen Beziehungen zu anderen Staaten eng zusammenhängen. Denken wir auch an Münz-, Bank- und Maß-

wesen, an das weite Gebiet des Transportwesens zu Wasser und zu Lande, an Börsen, Handelskonsuln, Handelskammern, Handelsgerichte.[1])

Wir sehen also, daß es so viele Zweige der Politik geben kann, als es Verwaltungszweige gibt. Diese Verwaltungszweige bewegen sich in den Bahnen der für sie geschaffenen Rechtsordnung. Wenn man daher eine ersprießliche politische Betrachtung anstellen und daraus praktische Konsequenzen ableiten will, so ist eine der wichtigsten Voraussetzungen die Kenntnis dieser rechtlichen Grundlagen, des juristischen Ausbaues. Aber weiterhin kommt hinzu das Erfordernis der genauen Bekanntschaft mit den tatsächlichen Verhältnissen. Diese beziehen sich insbesondere auf die Handhabung der einzelnen Verwaltungsrechtssätze, sowie auf die Erfahrungen, die gemacht worden sind. Erst nach alledem müssen die Wirkungen geprüft werden, Nachteile und Vorteile müssen erörtert, und all dies muß allseitig beleuchtet, an praktisch politischem Maßstab gemessen werden, um auf Grund dieser Tatsachen und Rechtsbegriffe ein Urteil zu fällen. Das Ergebnis dieser praktisch politischen Betrachtung kann dann sein, daß das Bestehende befestigt oder daß es aufgehoben werden soll, ferner, daß etwas Neues an die Stelle trete. Jeder einzelne Zweig der Verwaltung vermag so zum Gegenstand der Politik zu werden und zwar nur einer besonderen Politik. Die Verwaltungspolitik gliedert sich daher in so viele Teile, als es Verwaltungszweige gibt. Sie ist von einer Reichhaltigkeit sondergleichen. Das Verwaltungsgebiet des Handels wird zur Handelspolitik, das Verwaltungsgebiet der Landwirtschaft zur Agrarpolitik, die Verwaltung der Finanzen und Steuern zur Finanz- und Steuerpolitik usw. usw.

4. Neben dem Gegensatz allgemeiner und besonderer Politik gibt es dann noch einen zwischen Verfassungs- oder parlamentarischer Politik auf der einen und der eben erwähnten Verwaltungspolitik auf der anderen Seite. Grundsätzlich gehört die ganze Summe aller aufgeführten politischen Zweige in die wissenschaftliche Politik, also die Verwaltungspolitik sowohl wie auch die Verfassungs- oder parlamentarische Politik. Unter dieser letzteren versteht man diejenige schöpferische, zwecksetzende Staatstätigkeit, die sich bezieht auf die Fragen der

---

[1]) Vgl. Grunzel, System der Handelspolitik 2. Aufl. 1906.

Existenz, der Grundeinrichtungen (der fundamentalen Organisation) des Staates, also auf die „verfassungsmäßige“ Gestaltung! Demgegenüber enthält die Verwaltungspolitik alle anderen Gegenstände, die einer wissenschaftlichen politischen Betrachtung unterworfen werden können, also alles dasjenige, was von der Verfassungspolitik nicht in Anspruch genommen ist. In diesen beiden Gegensätzen erschöpft sich die wissenschaftliche Politik. Das Gesamtgebiet der Politik zu beherrschen, übersteigt die Kraft jeder Einzelpersönlichkeit. Es sind auch rein tatsächlich nach und nach eine große Anzahl von besonderen politischen Zweigen zum Gegenstande von Spezialwissenschaften gemacht worden. So sind z. B. die Sozialpolitik, Kirchen-, Handelspolitik usw. usw. selbständige Disziplinen geworden. Die Finanzpolitik wird verbunden mit der Finanzwissenschaft, die Volkswirtschaftspolitik mit der Volkswirtschaftslehre usw. Man wird deshalb zunächst einmal aus rein tatsächlichen Gründen die Einbeziehung dieser zur speziellen Verwaltungspolitik gehörigen Teile in eine die Grundlagen der wissenschaftlichen Politik bietende Darstellung nicht vornehmen. Aber abgesehen von diesem äußerlichen und praktischen Gesichtspunkte ist es schon eine begriffliche Notwendigkeit, von der Behandlung der besonderen Verwaltungspolitik hier grundsätzlich abzusehen. Will man eine Einführung in die politische Wissenschaft bieten, so kann es sich natürlich nur um die Grundlagen handeln. Diese aber bietet die Verfassungspolitik, deren Problemgehalt alsbald vorgeführt werden soll. Es ist im übrigen eine rein pädagogische Frage, wie weit man bei Darstellung der allgemeinen, der Verfassungs- oder parlamentarischen Politik in der Aufnahme einzelner Fragen der besonderen Politik gehen will. Daran ist aber für dieses Büchlein festzuhalten, daß dort, wo die einzelnen besonderen Gebiete der Politik zu selbständigen Disziplinen geworden sind, diese nicht mit herangezogen werden. So werde ich nicht im einzelnen sprechen über Agrarpolitik, Handelspolitik, Gewerbepolitik usw.

* * *

Das Wort Politik soll nur Verwendung finden in dem Sinne von Staatspolitik. Es liegt auf der Hand, daß es darüber hinaus je nach der Gebietsgliederung auch eine andere Politik geben kann. In Ostpreußen und in Posen z. B. kann

es eine besondere, diesen Provinzen eigentümliche Politik geben und dementsprechend auch ihr geistiges Gegenbild, eine wissenschaftliche Provinzialpolitik (Ostmarkenpolitik!). Will man den Begriff allgemein fassen, so kann man ihn auch die *Politik der Gegend oder Regionalpolitik* nennen. Wiewohl eine solche vielfach tatsächlich besteht, so ist sie wissenschaftlich doch nur als ein Teil der Staatspolitik aufzufassen.

Wichtiger ist dann der Begriff *Kommunalpolitik*, der auf der Besonderheit der dem Staate eingegliederten und doch wieder ihm gegenüber bis zu einem gewissen Grade selbständigen Kommunen beruht. Diese Kommunalpolitik ist erst das Ergebnis der Selbstverwaltung und hat sich auch aus recht schwachen Anfängen, erst mit der Gründung des Deutschen Reiches weithin sichtbar, entwickelt; besonders die finanziellen Angelegenheiten — städtisches Budget, Steuerwesen —, ferner die des Armenwesens, die Wohnungsfrage gehören vor das Forum der Kommunalpolitik, nicht minder aber auch die durch die Sozialgesetzgebung veranlaßten Tätigkeiten, z. B. die Gemeindekrankenversicherung, ferner die Sorge für die städtischen Arbeiter und Ähnliches. Hinzu tritt noch das Problem der Arbeitsvermittlung und des Arbeitsnachweises als Folge der Arbeitslosigkeit. Ansätze zu wissenschaftlicher Bearbeitung der Kommunalpolitik liegen bereits vor. Erwähnt seien nur Damaschke „Aufgaben der Gemeindepolitik („Vom Gemeindesozialismus")", 4. Auflage 1901 und Thissen in Verbindung mit Trimborn „Soziale Tätigkeit der Gemeinden", 3. Auflage 1906. Jener erörtert die Bildungsfragen, insbesondere die Fragen der allgemeinen Volksschule, die Lehrmittelfreiheit, die Fortbildungsschulen und Hygienisches; die Arbeiterfragen, wie Dienst- und Lohnverhältnisse, Gewinnbeteiligung, Gewerbegerichte und Einigungsämter, Arbeitslosigkeit, Arbeitsnachweis, städtische Auskunftsstellen; Mittelstandsfragen, so das Submissionswesen und die gewerbliche Ausbildung; die Zuwachsrente und die rechtliche wie wirtschaftliche Lage des Gemeindegrundeigentums uuter Befürwortung einer weitgehenden Bodenreform; die Wohnungsfrage, insbesondere Wohnungsinspektionen und -Nachweis, Bauordnungen, Wohnungsbau durch Gemeinden, Baugenossenschaften, Wohnungsfrage und Bodenfrage, Erbbauverträge und städtische Hypotheken, und endlich Steuerfragen und Gemeindebetriebe. Thissen gibt eine Übersicht über Aufgaben und Leistungen der kommunalen Sozialpolitik für

Arbeiter, Angestellte, Kleingewerbetreibende usw., sowie über Wohnungsreform, Gesundheitspflege, Bildungsfürsorge.

Gedacht sei auch des Begriffes der Parteipolitik. Hierunter wird man eine Summe von gewissen — staatliche und kommunale Angelegenheiten, Verfassungs- und Verwaltungsfragen betreffenden — Grundsätzen, die Festsetzung gewisser Richtlinien und einer bestimmten Taktik verstehen können. Hieraus ergibt sich schon, daß eine Parteipolitik nur in praktischem nicht aber in wissenschaftlichem Sinne möglich ist. Denn jene großen Grundsätze und jene Taktik sind in stetigem Wandel begriffen und geben nicht die Möglichkeit, zu typischen Erkenntnissen zu kommen. Ohne diese ist aber eine wissenschaftliche Behandlung nicht möglich. Anders bei Staat, Provinz und Gemeinde, die eine feste, dauernd auf dem Gebiete fußende Grundlage besitzen und deshalb der wissenschaftlichen Betrachtung ein standfestes Objekt bieten. Die Parteipolitik schwankt je nach der politischen Aktion, dem Gesetzentwurf, der Stellung zu anderen Parteien, mit Rücksicht auf Wahlen usw.

IV.

Verstandes- und Gefühlspolitik. Real- und Idealpolitik. Staatsromane.

Man spricht viel von Gefühlspolitik und setzt ihr die Verstandespolitik gegenüber. Unter jener versteht man diejenige Politik, die Neigungen folgt, die auf die Wallungen des Gemüts reagiert und damit auf Kosten des Verstandesmäßigen vorgeht. Es handelt sich hierbei — man denke an das Verhalten der deutschen Bevölkerung während des Burenkrieges gegenüber England, an die Sympathien während des russisch-japanischen Krieges für Japan — meist darum, daß eine individuelle Sittlichkeit ihre Maßstäbe anwendet auf die Fragen der großen Politik; der wahrhaft ethisch Handelnde denkt zunächst nicht an sich, an seinen eigenen Vorteil, sondern läßt seine Gefühle, seine Ideale walten und räumt ihnen den Vorrang ein vor den Erwägungen seines eigenen Nutzens. Eine solche Gefühlspolitik hat es jedoch noch niemals zu irgend welchem Ergebnisse gebracht. Denn in der harten Wirklichkeit leidet der Staat immer, wenn man, unter Übertragung der Begriffe der individuellen

Ethik, zunächst nicht an den Staat selbst denkt, und damit nicht an dessen eigenen Vorteil, sondern, gewollt oder ungewollt, den des Auslandes fördert. So ist Verstandespolitik das einzig richtige, und zwar insbesondere auch für die Staatsmänner; dies um so mehr, als sie gar nicht berechtigt sind, ihre eigenen Empfindungen, die sittliche Art ihrer Sympathie und Antipathie walten zu lassen. Sie sind Geschäftsführer der Nation, Diener des Staates und seiner Interessen. Sie dürfen nicht ihren Gefühlen folgen, wie es ihnen bei ihren privaten Angelegenheiten frei steht, sondern sich nur vom wohlerwogenen Interesse der Gemeinschaft, für die sie tätig sind, leiten lassen. Selbst so innig mit der Sittlichkeit zusammenhängende Fragen, wie die Behandlung der Armen und Ärmsten, die Berücksichtigung des sozialen Elends durch den Staat, dürfen nicht allein nach den Einflüsterungen des guten Herzens beantwortet werden. Es muß vielmehr der Staatsmann immer fragen, wie das staatliche Interesse sich verhält zu der Armenpolitik, zu einem sozialen Eingreifen im Interesse der Arbeiter oder der Mittellosen. Diese Verstandespolitik hat nur eine große Regel: Allem voran steht die Sicherung des Staates selbst. Erst hiernach kommt die Frage der Berücksichtigung materieller Interessen; dann die der feineren, kulturellen. Freilich bedeutet Verstandespolitik nicht krassen Utilitarismus in materialistischem Sinne. Das Nützlich-Praktische braucht nicht und darf nicht ausarten in das Banausisch-Utilitaristische. Denn die Bedeutung der idealistischen Momente für die staatliche Politik ist außer Zweifel und ihre Nichtberücksichtigung kann ebenso unpraktisch, ebenso verstandeswidrig sein wie die Nichtausnutzung irgend einer anderen materiell-nützlichen politischen Konstellation. Selbst Illusionen haben ihre Bedeutung für Politik und soziales Leben, wie dies vor kurzem (1904) Georg Adler in einer feinsinnigen Schrift dargetan hat. Die opportunistische Politik ist eine Abwandlung der Verstandespolitik und zwar eine solche in schlechtem Sinne. Sie läßt sich wesentlich leiten von den tatsächlichen Umständen und Zufälligkeiten, während die Verstandespolitik stets nach großen allgemein festgehaltenen Prinzipien vorgeht.

Verschieden von der Gefühlspolitik ist die Idealpolitik. Sie weist auf das dem Staat als solchem gestellte Ideal oder auf das Ideal eines bestimmten Staates. Es kann also entweder ein Staatsmann, oder es kann ein Parlament, eine Partei

Staatsgebiete, ferner von dem Staatsvolke (nach den verschiedensten Richtungen) und endlich von dem dritten Element, von der Staatsgewalt. Wie ist sie ausgebildet und ausgeprägt in der Vergangenheit und in den einzelnen Staaten der Gegenwart? Ist die Staatsgewalt zentrifugal oder zentripetal, herrscht Zentralisation oder Dezentralisation, ist sie absolutistisch oder konstitutionell, ist sie in der Hand einer Person, wie bei dem Monarchen, oder in der Hand mehrerer, wie bei der Aristokratie, oder endlich in der Hand vieler, wie bei der Demokratie. Alles dies und was aus den staatlichen Zuständen und Verhältnissen folgt, wird kritisch von der wissenschaftlichen Politik beleuchtet. Unter den Eigenschaften der Staatsgewalt wird besonders die vielumfochtene Lehre von der Souveränität betrachtet.

Den Kernpunkt der ganzen Politik sah man früher c) in dem Zweckproblem. Von dieser zentralen Stellung hat es freilich viel eingebüßt, aber auch noch heute ist es von weittragender Bedeutung. Dann ist d) die Lehre von den Staatsverfassungen, Staatsformen und Staatsorganen zu behandeln. Ich nenne dies das Organisationsproblem. Staatsorgane (Leiter des Staates) sind das Oberhaupt und die Volksvertretung, ihr Helfer das Beamtentum. Es muß Gegenstand der wissenschaftlichen Politik sein, die Aufgaben, die Stellung, die Bedeutung dieser Leiter und Helfer zu betrachten. Endlich ist e) die Lehre von den Staatsfunktionen und der Staatsgliederung zu betrachten.

Diese Reihenfolge von Problemen ist in der neueren politischen Wissenschaft üblich geworden. Allein wie bedeutsam dies auch ist, so gibt es noch eine zweite Gruppe, die bisher stiefmütterlich behandelt worden ist. Erst die Soziologie, und auch erst in allerjüngster Zeit, schreitet dazu, auf Grund einer neuen Problemstellung eine Summe neuer Erkenntnisse zu zeitigen. Es gehört hierher a) die Lehre von den Beziehungen des Staates zur Einzelpersönlichkeit, die wieder, teils in ihrer staatsbürgerlichen, teils in ihrer politischen Sphäre im Gegensatze zur Staatsgewalt steht. Sodann handelt es sich b) um das Verhältnis des Staates zu den öffentlich rechtlichen Genossenschaften.

Endlich ist auch die Lehre von dem politischen Parteiwesen als ein Teil der wissenschaftlichen Politik zu erachten. Wohl gibt es, wie ich erwähnte, keine Parteipolitik als wissen-

schaftlichen Begriff; aber die Entstehung des Parteiwesens, seine Art der Betätigung und seine Bedeutung für das öffentliche Leben kann von der wissenschaftlichen Politik nicht übersehen werden.

VI.

Aufgaben der wissenschaftlichen Politik.

1. Die wissenschaftliche Politik hat die Aufgabe, den Zusammenhang der staatlichen Dinge in ihrer Wechselwirkung darzulegen. Es soll die Einseitigkeit ausgeschaltet werden, die aus einer isolierten Betrachtung der staatlichen Einrichtungen und Zustände sich ergibt. Es soll überall klar werden: „Wie alles sich zum Ganzen webt, eins in dem anderen wirkt und lebt!" Gerade die Mannigfaltigkeit der einzelnen Verwaltungszweige, gerade der Reichtum der speziellen Verwaltungspolitik, die sich nach dieser Verschiedenheit der Verwaltungszweige richtet, bedingt es, daß die Politik das Amt des Verbindens und Verknüpfens aller dieser einzelnen Teile übernimmt. Die Politik als Wissenschaft vermag dies, weil sie einmal einen Überblick zu geben hat über den Reichtum politischer Bestrebungen und Schöpfungen. Nicht vereinzelt taucht dann der politische Faktor, die staatliche Handlung, die Rechtseinrichtung auf, sondern aus der Vogelschau überblickt man den Zusammenhang der Dinge. Die relative Gleichberechtigung der politischen Ideen und Bestrebungen wird einem objektiv Betrachtenden bald offenbar. Damit ist der Weg gebahnt zum Verständnis für öffentliche Dinge, damit ist blindem Gruppenegoismus, der nur auf das eigene Ziel lossteuert, ein Hindernis geboten. Auf diese Weise soll die wissenschaftliche Politik in die Wirrnis der Parteikämpfe eine hochgelegene Lichtung schlagen, von der aus eine klare Durch- und Übersicht möglich ist; sie soll die Wege ebnen für eine leidenschaftslose Betrachtung der Tatsachen und Handlungen im Staatsleben, beitragen zur Ausgleichung politischer Gegensätze. Wenn man den Standpunkt eines vorurteilslosen Betrachters einnimmt, so veredelt sich auch die politische Gesinnung. Für jeden, der auf den Kampfplatz des Lebens hinaustritt, wird die Kenntnis alles dessen, was jenseits aller Parteirücksichten dem Staate und seinen Leitern frommt, von Nutzen sein. Wenn die wissenschaftliche

Politik sich unter den obersten Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit stellt, so wird sie auch den Weg finden zu ihrer zweiten Aufgabe, nämlich Prinzipien zu bilden, die bei einer Tätigkeit im öffentlichen Leben anwendbar sein würden, ohne in Doktrinarismus und Einseitigkeit zu verfallen; denn Grundsätze können sich nur entwickeln, wo das Typische verfolgt wird, wo sine ira ac studio die bunte Mannigfaltigkeit der Geschehnisse ohne Ansehen der Person und deren Wünsche auf große gemeinsame Grundzüge gebracht wird.

2. Darüber hinaus wollte Treitschke der Politik die Aufgabe zuweisen, historisch zu betrachten, was die Völker im politischen Leben gewollt, geschaffen und erreicht, oder warum sie es nicht erreicht haben. Dies scheint mir aber mehr das Gebiet der Historik und das der Philosophie der Geschichte zu sein, in der besonders der Leipziger Barth (Philosophie der Geschichte als Soziologie 1897) und der Berliner Simmel (Die Probleme der Geschichtsphilosophie 1892, 2. Aufl. 1906) Verdienstliches geleistet haben.

Auch die Aufstellung moralischer Imperative gehört nicht, wie Treitschke meint, zur Aufgabe der Politik. Denn auf diese Weise kommt es zu einem unerfreulichen Bunde zwischen Wirklichkeitsbetrachtung und Moral; das Vorherrschen subjektiver Momente ist dann nicht zu vermeiden. Wie weit es endlich Sache der Politik ist, historische Gesetze zu suchen und zu finden, wird noch an anderer Stelle zu untersuchen sein.

3. Weiterhin ist keine Dogmen- und Gesetzesbildung in bezug auf das politische Geschehen möglich. Es wäre ganz falsch, als Aufgabe der Politik zu bezeichnen, daß sie auf alle einzelnen Fragen des praktischen öffentlichen Lebens eine erschöpfende und treffsichere Antwort gebe, wohl aber kann sie die Möglichkeit gewähren, daß man sich in dem Gegebenen zurecht findet und so das Neuauftauchende unter höhere einheitliche Gesichtspunkte bringt.

4. Nicht kann es endlich Aufgabe der wissenschaftlichen Politik sein, irgend einer Partei zu dienen. Sie muß sich einer über allem Parteiwesen erhabenen Stellung befleißigen. Das ist nicht immer geschehen. Daher rührt auch eine gewisse Voreingenommenheit her gegen die Politik als Wissenschaft. Man muß stets bestrebt sein, dieses ungünstige Vorurteil zu zerstreuen. Damit ist aber auch uns die Stellung gegeben, die wir einnehmen müssen gegenüber politischen Schriftstellern, die von einem bestimmten und von vornherein als richtig angenommenen

Standpunkte aus die hier einschlägigen Probleme wissenschaftlich behandeln wollen. Solche Werke kommen aus der Enge ihres Parteigesichtspunktes nicht heraus. Diese parteipolitische Schriftstellerei hat zwei wenig erfreuliche Kennzeichen. Es sind dies einmal die strenge Herrschaft des Parteiprogramms und dann Doktrinarismus, d. h. Überschätzung der einseitig gegebenen Regeln und Erfahrungen. Nur wenigen großzügigen Persönlichkeiten ist es gelungen, darüber hinaus zu kommen, wie Dahlmann, Waitz, von Mohl, Bluntschli, Gneist und von Holtzendorff.

VII.

Die Politik im Kreise der Wissenschaften.

Es ist unmöglich, aus der selbst bei fast allen Gebildeten vorherrschenden Unklarheit über die Stellung der politischen Wissenschaft herauszugelangen, wenn man sie nicht gegen andere, verwandte und angrenzende Wissenschaften hält. Gleichzeitig gewährt der zu bietende Überblick eine Einleitung in die Staatswissenschaften in äußerstem Umriß.

I. Fragen wir erst nach der allgemeinen Staatslehre.[1]) Ihr Begriff hat sich erst spät festgelegt, ohne daß man heute sagen könnte, daß hinsichtlich seiner Einmütigkeit erreicht wäre. Die älteste Theorie setzte allgemeine Staatslehre mit Staatsphilosophie gleich. Danach handelt es sich um eine Lehre vom Staate, die ihre Gedankengänge aufbaut auf einer Vernunftvorstellung, die von der Erfahrung absehen will und ein gedanklich Allgemeines festzustellen bestrebt ist. Die Kenntnis historischer Tatsachen und besonderer staatlicher Einrichtungen wird nicht gefördert. Frei in den Lüften schwebt das kühne Gebäude geistiger Abstraktion.

In Deutschland war der erste, der eine systematische Darstellung der allgemeinen Staatslehre in diesem Sinne gegeben hat, Johannes Althusius. Sein Werk, „Politik“ genannt, erschien zuerst im Jahre 1603. Er war der erste deutsche Vertreter der systematischen theoretischen Politik. Unter „Politik“ versteht er das, was wir allgemeine Staatslehre nennen. Der von Althusius herbeigeführte Fortschritt bestand darin, daß er aus dem System der Politik alle theologischen, moralischen, selbst

[1]) Vgl. hierzu Rehm, Allgemeine Staatslehre 1899 S. 2 ff.

juristischen Beimengungen auswies. Dadurch strebt er hinaus aus den theologischen und ethischen Vorstellungen, die damals die Staatswissenschaften beherrschten. Er findet das Ziel der Politik als Lehre in der Darlegung der zweckmäßigsten Einrichtung und Erhaltung des sozialen Körpers und findet, der Hauptgegenstand der Politik sei die Untersuchung der Entstehung, des Wesens und der Bestandteile der Staatsgewalt — also nur ein Teil dessen, was für uns heute Thema der wissenschaftlichen Politik ist. Den Inhalt der allgemeinen Staatslehre findet er durch Gegenüberstellung mit der Rechtswissenschaft. Sie habe es mit dem tatsächlichen Rechte, mit Normen, zu tun, die Politik oder allgemeine Staatslehre mit dem natürlichen Rechte. Allgemein nennt er diese Staatslehre, weil sie auf einer Vernunftvorstellung beruht, von der Erfahrung absieht und ein gedanklich Allgemeines feststellen will, weil sie die Kenntnis besonderer historischer Tatsachen und staatlicher Einrichtungen nicht in den Bereich ihrer Aufgabe zieht. Diese Ausführungen des Althusius sind bezeichnend für die Theorie, welche allgemeine Staatslehre und Staatsphilosophie gleichgestellt hat.

Während des ganzen 17. und 18. Jahrhunderts gilt die allgemeine Staatslehre, die zudem noch als allgemeines Staatsrecht bezeichnet wurde, als ein Teil der Philosophie. Es bleibt so während der Herrschaft der unentwickelten Naturrechtslehre. Im Sinne von Staatsphilosophie wurde dann der Ausdruck allgemeine Staatslehre bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts gebraucht. Auch heute ist die Bedeutung noch keineswegs überwunden. Wesentlich liegt dies an zwei Geistesrichtungen. Die eine ist die katholische Staatslehre. Diese fußt auf der Neuerung des Thomas Aquino. Er teilte das bisherige ius divinum in ius divinum im engeren Sinne und in ius naturale. Jenes ist der in der hl. Schrift und in der kirchlichen Tradition unmittelbar offenbarte Wille Gottes. Das ius naturale, das Naturrecht, hat nur seine mittelbare Quelle in Gott, seine unmittelbare Quelle aber nach Thomas Aquino in der menschlichen Vernunft. Dieser Fortschritt hat es ermöglicht, auch eine andere Geschichtsauffassung zur Geltung zu bringen, als die sich auf die Bibel und die Kirchenväter stützte. Bei dieser naturrechtlichen Auffassung verharrt auch heute die katholische Staatslehre, v. Savigny, Kathrein S. J.

Auch einer anderen Geistesrichtung ist schon hier zu ge-

denken. Es ist die Soziologie, d. i. die Lehre von den sozialen Formen des menschlichen Zusammenlebens. Der Staat ist auch nur eine Form der Vergesellschaftung, und deshalb meint die Soziologie, der Staat lasse sich nur soziologisch, d. h. gesellschaftsphilosophisch verstehen. Allgemeine Staatslehre sei daher Staatsphilosophie. Der hauptsächlichste Vertreter dieser Auffassung ist Gumplovicz. Er steht auf den Schultern der Begründer der Gesellschaftsphilosophie. Es sind dies auf positivistischem Grunde Auguste Comte, Cours de philosophie positive 6 vol. Paris 1830—1842, der Statistiker Quételet, Sur l'homme et le développement de ses facultés 2 vol. Paris 1835; vom biologischen bezw. evolutionistischen Standpunkt aus Herbert Spencer, The principles of Sociology 3 vol. London 1876—1896 (deutsch von Vetter); und nicht zuletzt Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers. 2. Aufl. 2 Bde. 1896, ferner Darstellungen der Soziologie von Achelis 1899, Loria 1901, Eisler, auch Stuckenberg (engl.) 2 Bde. 1903, Eleutheropulos, 1904, Schäffle, Abriß der Soziologie 1906. Grundlegend ferner von Lilienfeld, Gedanken über die Sozialwissenschaft der Zukunft. 5 Bde. 1873 ff., Letourneau, La Sociologie d'après l'Ethnographie. 2. Aufl. 1884, Ratzenhofer, Die soziale Erkenntnis 1898.[1]) (Nicht zu verwechseln ist diese soziologische Richtung mit der, die auf eine Gesellschaftslehre im engeren Sinne ausgeht und durch die Namen von Lorenz v. Stein und H. W. Riehl gekennzeichnet ist.) Übrigens sieht man bei allen diesen Schriftstellern die enge Verwandtschaft zwischen der allgemeinen Staatslehre und den übrigen Sozial- und Staatswissenschaften. Schließlich mündet auch in der Tat die Lösung von vielen Problemen sowohl in die eine wie in die andere Disziplin. Man muß sich dieser inneren Zusammengehörigkeit der einzelnen Zweige der Staatswissenschaften bewußt bleiben, wenn man wie hier die Grenzlinie für eine der Staatswissenschaften, nämlich die allgemeine Staatslehre sucht. Die Abgrenzung der verschiedenen Disziplinen von einander ist im Einzelnen ja sehr streitig. Auch der Inhalt einer einzelnen staatswissenschaftlichen Disziplin sowie ihre Aufgabe und Methode ist von dem Inhalt, der Aufgabe und der Methode eines verwandten Wissenszweiges mitunter recht schwer zu trennen.

---

[1]) Gut orientiert L. F. Ward, Soziologie von heute 1904. Vgl. auch des oben erwähnten Loria La morphologie sociale. Conférences 1905.

Welche Stellung sollen wir zu dieser Theorie einnehmen? Die Staatsphilosophie als solche muß abgelehnt werden. Denn der Staat ist eine irdische Erscheinung, er besteht in Zeit und Raum. Er ist Gegenstand geistig-sinnlicher Erfahrung. Diesen Tatsachen kann eine von der Wirklichkeit losgelöste philosophische Spekulation nicht gerecht werden. Es ist nicht angängig, ein so eminent empirisches Gebilde wie den Staat aprioristisch zu konstruieren. Die Grundbegriffe des Staates müssen vielmehr entnommen werden aus der Betrachtung der wirklichen Staatenwelt. Wir müssen mit offenen Augen verfolgen die steigende und fallende Welle des politischen Lebens der Völker; nur auf der Grundlage realer Beobachtung kann die zerlegende und aufbauende Vernunft, die Analyse und Synthese, erfassen, welchen historischen Gesetzen das scheinbar Zufällige und Verwickelte gehorcht. Nur auf diese Weise können wir brauchbare Resultate erzielen. Dagegen wollte die alte Naturrechtslehre, unter deren Herrschaft allgemeine Staatslehre als Staatsphilosophie gegolten hat, etwas ganz anderes. Sie vermittelte eine doktrinäre, eine weltabgewandte Art des geistigen Betriebes. Wie ist dies zu erklären? Uns scheint es heute, in dem Zeitalter der Entdeckungen und in der Epoche einer Überschätzung rein materieller Güter, ganz sonderbar, daß eine Wissenschaft, die sich mit dem Staate beschäftigen wollte, nicht den wirklichen Staat, sondern einen gedachten, einen konstruierten, zum Gegenstand genommen hat. Einmal liegt die Erklärung in der scholastischen Geistesrichtung überhaupt, dann in dem Wesen des Naturrechts, das hinter dem Gebilde der Wirklichkeit noch ein letztes eigentliches Wesen der Dinge suchte. Sie hat sich also nicht begnügt mit den empirisch gegebenen Tatsachen und Zuständen, sondern hat hinter ihnen eine gewisse höhere Gerechtigkeit, einen tieferen und letzten Sinn geahnt. Eben deshalb darf man heute, wiewohl diese ganze Geistesrichtung überwunden ist, nicht geringschätzig von ihr denken; denn ein erhabener Zug reiner Geistigkeit lag in der souveränen Nichtachtung der materiellen Dinge. Nur für die Ideen lebend, verachtete man das gemeine Detail alltäglicher Kleinlichkeiten. Aber indem die Naturrechtsphilosophie die geringfügige Wirklichkeit verschmähte, indem sie diese zum Gegenstande des Forschens und Denkens nicht erheben wollte, verflüchtigte sich dieser Geistesrichtung alle Wirklichkeit in nebelhafte Ferne. Deshalb ist Doktrinarismus und Verstiegenheit ihr

kennzeichnen. Sie läßt den *historischen* Sinn nicht aufkommen. Und gerade deshalb fällt der Untergang der Naturrechtsphilosophie zusammen mit dem Siege der Richtung auf historisches Denken. Bei uns in Deutschland war es zuerst *Herder*, der uns gelehrt hat, historisch zu denken.[1]) Früher glaubte man an das Allgemeingültige, jetzt begann man die Überzeugung zu gewinnen, daß es notwendig sei, alle Dinge, auch die staatlichen, individuell zu untersuchen, individuell zu erfassen. Früher hatte man eine philosophisch ausgeklügelte Schablone, in welche die Wirklichkeit hineingepreßt wurde wie in ein Prokrustesbett. Jetzt wurde die lebensvolle Wirklichkeit eines *einzelnen* Staates, einer konkreten Staatsform, einer bestimmten Staatsverfassung, einer positiven Staatsidee geprüft. „Auch die Staatslehre erobert so mit dem Erwachen des historischen Sinnes für ihr Teil das Leben. Damit hatte sie aber aufgehört, *Staatsphilosophie* zu sein.“

Etwas ganz anderes ist es aber, zu fragen, was die von der Scholastik und Naturrechtsphilosophie befreite allgemeine Staatslehre mit der Philosophie überhaupt zu tun hat, wie das Verhältnis beider zu einander ist. Hat man diese Frage beantwortet, so kann man, *trotz der Ablehnung der Staatsphilosophie* dennoch ihre, allerdings in der Vergangenheit liegenden Verdienste *für* die heutige allgemeine Staatslehre feststellen. (Vgl. S. 57.)

Eine zweite Theorie betrachtet als Gegenstand der allgemeinen Staatslehre den *Staat der Abstraktion*. Nicht ein Idealbild eines Staates wird gezeichnet, nicht ein aus Vernunftschlüssen gewonnener Staat ist es, mit dem wir es dann zu tun haben. Vielmehr entsteht der Staat der Abstraktion durch eine *vergleichende Betrachtung der Wirklichkeit*, durch eine vergleichende Prüfung der existierenden Staaten. Den Gegensatz zu diesem abstrakten Staate bildet der konkrete, bestimmte, z. B. der preußische, der bayrische Staat. Vertreter dieser zweiten Theorie sind *Seydel*, *Lingg* und *Rosin*. Eine Schattierung dieser Ansicht zeigt die Auffassung von Bornhak. Diese Theorie ist hervorgegangen aus dem Streben nach einer realistischen Auffassung des Staates. Sie bildet den Rückschlag gegenüber der rein spekulativen Betrachtung der Staatslehre.

---

[1]) Vgl. die treffliche Auswahl von Herders Ideen von v. d. *Leyen* 190

Sie nimmt ihren Ausgangspunkt von der richtigen Erkenntnis, daß Recht und Staat weder aus der Natur des Menschen mittelst der Vernunft, noch durch rationalistische philosophische Systeme zu konstruieren sind. Recht und Staat sind durch Not und Bedürfnis geboren. Der Staat ist seinem Wesen nach nicht vernunftmäßig zu konstruieren, sondern er ist empirisch zu fassen.

Diese Theorie schießt aber doch über das Ziel hinaus. Es ist gewiß nötig, den Staat empirisch zu erfassen. Eine über Ort und Zeit erhabene Spekulation ist ungeeignet, die Staatslehre zu fördern. Allein es fragt sich, welche Mittel gibt es denn zur Erfassung empirischer Tatsachen? Ein Erfahrungssatz ist nicht mit Händen zu greifen, eine aus der Wirklichkeit geschöpfte Lebensregel kann ich nicht — wenn ich drastisch sein darf — mit dem Gaumen schmecken oder mit der Nase riechen. Auch das Drum und Dran einer empirischen Tatsache kann ich nur durch Überlegung und geistige Erfassung klar stellen. Man wird also beim Studium der allgemeinen Staatslehre sehr häufig finden, daß zwar eine spekulative Philosophie, die sich um die Tatsachen der Wirklichkeit nicht kümmert, absolut ungenügend ist; wohl aber können andere Wissenszweige aushelfen, die unter Beobachtung und Verwendung der durch die Wirklichkeit gegebenen Tatsachen des Staatslebens, ihre Aufgabe suchen in der höheren Erkenntnis des Wesens dieser materiellen Dinge. Es genügt nicht, wenn wir die Wirklichkeit einfach abkonterfeien, bloß photopraphieren; der Staatslehre genügt es nicht, nur die Linien nachzuziehen, welche den Umrissen der staatlichen Erscheinungen entsprechen. Man muß mehr tun; man soll von den empirischen Tatsachen ein geistiges Bild gewinnen, den inneren Gehalt herausholen. Den Staat empirisch erfassen heißt also nicht, ihn bloß äußerlich beschreiben. Er muß vielmehr nach innerlichen Momenten in seinem Wesen erkannt werden. Im übrigen liegt der Unterschied, genau genommen, im Objekte: Die Staatsphilosophie konstruiert sich den Staat, von dem sie handelt, selbstherrlich; die richtige, empirische Staatsbetrachtung geht aber von existenten Gebilden aus. Doch auch diese können nur mit dem Mittel der Überlegung und durch auf das Wesen gerichtete Untersuchung erforscht werden. Man findet so, daß für gewisse Teile die Staatslehre nur eine solche, wenn man sagen

darf, realistische Philosophie zur Lösung von Problemen geeignet erscheint. Meist werden das diejenigen Lehren sein, die zu den Grundlagen unserer Wissenschaft gehören und die mit den Mitteln der Rechtswissenschaft allein, auch der vergleichenden, nicht zu erfassen sind. Wir werden z. B. sehen, daß für das Wesen des Staates nur eine rein psychologische Erklärung übrig bleibt. Es reichen eben die Wurzeln der letzten Probleme, mögen sie sich nun auf den Makrokosmus der Welt oder den Mikrokosmus des einzelnen Menschen beziehen, oder mögen sie endlich den Staat in seinem innersten Wesen zu erfassen versuchen — hinab in den gemeinsamen Erdboden der tiefsten und letzten Erkenntnisse, deren der Mensch überhaupt fähig ist. Die letzte Frage nach dem Rechte, die letzte Frage nach dem Staate und dem Verhältnisse beider sind ebenso philosophische, wie die Frage nach der Gerechtigkeit im irdischen Leben, nach dem Sinne unseres Daseins. Schon hieraus sehen wir, daß bei der allgemeinen Staatslehre nicht nur rein juristische Fragen in betracht kommen; sie kennt nicht nur — dies hat Jellinek klargelegt — eine Staatsrechtslehre, sondern auch eine soziale Staatslehre, d. h. eine solche, welche sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen des Staates als solchen beschäftigt, welche also nicht die rein juristischen Tatsachen, mit denen der Begriff des Staates verbunden ist, behandelt. Und diese soziale Staatslehre hat außer der Soziologie und den noch zu erwähnenden anderen Wissenschaften vor allem die Philosophie als ein wertvolles Hilfsmittel.

Hiermit hängt es aber zusammen, daß ein weiterer Fehler der Seydel-Bornhak'schen Ansicht darin besteht, daß sie die rechtliche Seite unserer Wissenschaft fast ausschließlich betont. Die Folge ist, daß sie dahin kommen muß, die Disziplin des allgemeinen Staatsrechts zu leugnen. Wir müssen an dieser Stelle fragen, was man unter allgemeinem Staatsrecht versteht, um die Stellung derjenigen Schriftsteller richtig zu würdigen, die allgemeine Staatslehre mit vergleichender Staatslehre identifizieren, nach denen also Gegenstand der allgemeinen Staatslehre der vorhin gekennzeichnete Staat der Abstraktion ist.

Staatsrecht ist die Lehre von der Verfassung des Staates, von den Befugnissen seiner Leiter und von der Staatstätigkeit im weitesten Sinne. Ein jeder entwickelte Staat, jedenfalls ei jeder der Gegenwart, hat sein positives Staatsrecht. Nun hat

verschiedene Staaten gleicher Kultur viele Grundsätze hinsichtlich des positiven Staatsrechts gemeinsam. Es gibt also einen gemeinsamen Inhalt der Staatsrechte. So hat sich ein Wissenszweig entwickelt, welcher die Rechtsgrundsätze darstellt, die in den einzelnen Staaten zur Verwirklichung gelangt sind. Diese Disziplin nennen wir allgemeines Staatsrecht (Beispiele: Verfassung, Königtum, Parlament, Beamtenorganismus). Nach der Ansicht der hier behandelten Theorie von Seydel, Lingg und Rosin soll nun die allgemeine Staatslehre dieselbe Aufgabe haben wie das soeben gekennzeichnete allgemeine Staatsrecht. Denn diese Schriftsteller wollen aus den Einrichtungen und Organisationen der verschiedenen Staaten das den verschiedenen Gebilden Gemeinsame feststellen. Es ergibt sich somit, daß nach dieser zweiten Theorie entweder die allgemeine Staatslehre oder das allgemeine Staatsrecht fortfallen muß. Konsequenterweise behauptet Bornhak, daß ein allgemeines Staatsrecht überhaupt nicht existiere. Denn Recht könne nur dasjenige sein, was unmittelbar menschliche Lebensverhältnisse zu regeln berufen ist. Das sei aber nicht der Fall bei Sätzen des allgemeinen Staatsrechts.

Allein das ist abwegig. Es kann eine Disziplin einen mit dem Worte Recht verbundenen Namen führen, wenn nur die einzelnen Sätze irgendwo und irgendwann im Staate rechtliche Geltung besessen haben. Man kann einer Wissenschaft den Namen allgemeines Staatsrecht nicht deshalb versagen, weil der betreffende Rechtssatz nicht unmittelbar in der Praxis angewandt wird. Denn jeder Rechtssatz gilt doch denknotwendig mittelbar, nämlich in denjenigen Staaten, aus deren Recht er abstrahiert worden ist. Es muß also dabei bleiben, daß es sowohl eine allgemeine Staatslehre gibt als auch ein allgemeines Staatsrecht.

Eine dritte Auffassung der allgemeinen Staatslehre wird von Bluntschli vertreten. Nach ihm enthält sie alles das, was den einzelnen besonderen Staatswissenschaften gemeinsam ist. Es behandelt danach die allgemeine Staatslehre diejenigen Fragen, welche die frühere Staatsphilosophie, die Politik, das Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht usw. infolge ihres gemeinsamen Ursprunges mit einander gemeinsam haben. Aber seit Bluntschli ist das Wesen der Staatswissenschaften zum Teil verändert, ihre Grenzen sind verschoben und sie sind reichhaltiger geworden. Sie sind eingegliedert in den Bereich der Gesellschafts-

wissenschaften überhaupt. Deshalb reicht seine Lehre zur Erklärung vieler Seiten des staatlichen Lebens nicht aus. Denn wenn man alles zusammennimmt, was allen heutigen Staatswissenschaften begrifflich gemeinsam ist, so würde zweifellos etwas anderes herauskommen als das, woran Bluntschli vor mehreren Jahrzehnten gedacht hat. Aber selbst eine derartige Zusammenfassung zugegeben, ist man doch nicht imstande, alle wesentlichen Seiten des staatlichen Lebens zu erklären, was doch die Aufgabe der allgemeinen Staatslehre wäre. Denn was man durch dieses Verfahren gewänne, das ist keineswegs so viel, daß es zur Erfassung der tieferen Grundlagen unserer Wissenschaft sich eignen würde. Nimmt man sodann selbst sämtliche Staatswissenschaften zusammen, so sind auch diese nicht vollständig in der Lage, die Probleme des Staates zu lösen. Es reichen also hierzu nicht einmal die sämtlichen Staatswissenschaften aus, geschweige denn die ihnen gemeinsamen Grundlagen. Wir müssen vielmehr mit mancherlei anderem, so z. B. der Psychologie und den Gesellschaftswissenschaften, rechnen.

Nach anderen Staatsrechtslehren z. B. Rehm ist allgemeine Staatslehre die Lehre vom Staat im Allgemeinen, vom Staat im Ganzen, nicht von seinen Teilen. Allein das ist zu eng. Wir müssen in der allgemeinen Staatslehre manches behandeln, was nicht den Staat als eine Einheit, als ein Ganzes charakterisiert. Auch detaillierte Auseinandersetzungen über seine Organe, über spezielle Staatstätigkeiten müssen stattfinden. Das freilich ist selbstverständlich, daß bei dieser Untersuchung immer die Idee des Staates als einer Einheit vorschweben muß, daß also alles Reflektieren auf den Staat als solchen bezogen werden muß. Nur mit Rücksicht auf ihn wird auch das Einzelne geprüft. *Welches ist der richtige Begriff der allgemeinen Staatslehre?* Wir müssen dies auf einem Umweg feststellen. Alle diejenigen Geistes- und Kulturwissenschaften (nicht mehr Geistes- und Naturwissenschaften), welche von den Erscheinungen des menschlichen Gemeinlebens handeln und welche dieses, also das soziale Leben, nach allen Richtungen erforschen wollen, nennen wir *Gesellschaftswissenschaften* oder *Sozialwissenschaften.* Zu diesen gehören auch die Staatswissenschaften. Denn Staat und Gesellschaft sind keine Gegensätze, sondern Staat ist *eine* der Formen der Vergesellschaftung. Es gibt gesellschaftliche Formationen, die geringer sind als der Staat, wie Körp

schaften, Vereine usw. Es gibt aber auch gesellschaftliche Gebilde, die über die Grenzen, den Rahmen des Staates hinausgehen, wie internationale Verbände z. B. im Interesse des Arbeiterschutzes, des Urheberrechts usw. Deshalb sind die Staatswissenschaften, die vom Staate handeln, ein Teil der Gesellschaftswissenschaften. Man muß die Staatswissenschaften definieren als diejenigen Disziplinen, welche sich beschäftigen mit der Erforschung des Staates und der in ihn aufgenommenen Verbände. Eine der Staatswissenschaften ist dann die Staatslehre, die wieder zerfällt in eine besondere und eine allgemeine. Die besondere Staatslehre beschäftigt sich mit einer Vergleichung der einzelnen Institutionen der Staaten überhaupt oder mit einer bestimmten Staatengruppe innerhalb einer bestimmten Zeit. Die besondere Staatslehre versucht auf diese Weise, typische Bilder dieser Institutionen zu gewinnen. Dagegen sucht die allgemeine Staatslehre das Fundament der gesamten Staatslehre zu legen. Sie ist also die Voraussetzung für die besondere Staatslehre. Sie ist auch die Grundlage für das allgemeine Staatsrecht und für alle übrigen Disziplinen der Staatswissenschaften. Die allgemeine Staatslehre unterzieht die Erscheinung des Staates überhaupt, sowie seine wesentlichen Lebensbetätigungen der wissenschaftlichen Forschung. „Die Endergebnisse werden gewonnen nicht aus einzelnen Erscheinungsformen, sondern aus den gesamten geschichtlichen und sozialen Erscheinungsformen des Staates überhaupt." Gegenstand der Untersuchung ist also nicht der einzelne Staat, nicht ein bestimmtes, konkretes Staatswesen, sondern der Staat in seiner geschichtlichen Entwicklung; doch ist er Objekt ihrer Prüfung nicht bloß hinsichtlich seiner rechtlichen sondern auch seiner sozialen Erscheinungsformen.

Um aber die allgemeine Staatslehre in ihrer Besonderheit klar zu erkennen, müssen wir sie von den meisten übrigen Staatswissenschaften abgrenzen. Es kommen in Frage 1. Die politische Geschichte. Sie handelt von den staatlichen Vorgängen unter dem Gesichtspunkte der Staatskunst, der kriegerischen Ereignisse, der diplomatischen Vermittelungen selbst auch unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des kulturellen Fortschritts. Was zur politischen Geschichte im einzelnen gehört, ist je nach den Wandlungen auf dem Gebiete der Geschichtsschreibung verschieden (Vgl. Bernheim, Lehrbuch der geschichtlichen Methoden 3. und 4. Auflage [1903], und desselben Einleitung in die

Geschichtswissenschaft 1905). Zu den Staatswissenschaften gehört 2. die Sozialgeschichte. Sie berichtet von den gesellschaftlichen Vorgängen nicht bloß des Staates, aber auch der Staates. Beide Wissenschaften wollen in der Hauptsache beschreiben, Tatsachen liefern, Kenntnisse vermitteln. Sie umfassen beide die staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse nach allen Richtungen hin. Ihr Unterschied gegenüber der allgemeinen Staatslehre besteht in Folgenden: a) Sie haben noch andere und weiter reichende Zwecke, als den Staat in seiner besondern Erscheinungsform, in objektiver Isolierung zu betrachten. Während die politische und die Sozialgeschichte sich befassen mit einzelnen Staatengruppen, mit den Verhältnissen vieler Staaten zu einander, während sie politische Konstellationen auch einer ganzen Welt zum Gegenstand ihrer Forschung machen, während sie sich mit religiösen Bewegungen, mit der Geschichte des Verkehrs oder auch etwa mit dem Zeitalter der Entdeckungen beschäftigen, gehen sie weit über den Rahmen eines einzelnen Staates hinaus. Sie beschäftigen sich also auch mit dem Staate und mit staatlichen Betätigungen, aber nicht mit dem Staate an sich. b) Es liegt nicht im Wesen der politischen und sozialen Geschichte den sozialen Beziehungen gerade des Staates eine besondere und bevorzugende Behandlung zu widmen. Es wird in ihrer Darstellung dem Staate als solchem kein großes Übergewicht gestattet gegenüber anderen Objekten der geschichtlichen Darstellung. c) Es ist keineswegs Sache der sozialen Geschichte und nur im beschränkten Sinne Aufgabe der politischen Geschichte, den Staat auch zu behandeln in seinen rechtlichen, juristischen Grundlagen und ihn in seinen staatsrechtlichen Funktionen zu betrachten. In allen diesen 3 Punkten ist die allgemeine Staatslehre anders geartet. Sie will lediglich die auf den Staat bezüglichen Tatsachen darstellen und erklären. Ihr Objekt ist nichts anderes als diese Erscheinung des geschichtlichen Lebens, die wir Staat nennen. Nur mit diesem beschäftigt sie sich, nicht mit anderen gesellschaftlichen Gebilden. Daraus ergibt sich weiterhin, daß sie zwar nur den Staat betrachtet, aber auch alles, was sich auf ihn bezieht und von grundlegender Natur ist. Die sozialen Beziehungen des Staates und nur diese interessieren sie, und Hand in Hand damit muß insbesondere das rechtliche Element der staatlichen Erscheinungen durch die allgemeine Staatslehr berücksichtigt werden.

3. Das große Gebiet der politischen Ökonomie zerfällt in vier Teile: a) Die Volkswirtschaftslehre ist die Wissenschaft, die Ursache und Wirkung in den Erscheinungen des wirtschaftlichen Lebens eines Volkes festzustellen, sie als Ganzes aufzufassen und im innersten Zusammenhang zu begreifen sucht, soweit es sich um die materiellen Bedürfnisse handelt (Conrad), b) ein Teil der politischen Ökonomie ist die Volkswirtschaftspolitik, welche die in der Volkswirtschaftslehre festgestellten Tatsachen unter politischen Gesichtspunkten behandelt. c) Die Finanzwissenschaft, welche in Verbindung mit der Finanzpolitik abgehandelt wird und sich beschäftigt mit der Ordnung der staatlichen Finanzwirtschaft und der Steuerlehre. d) Die Statistik ist dienige Wissenschaft, die durch zahlenmäßige systematische Massenbeobachtung die sozialen und wirtschaftlichen Erscheinungen im Staate nicht nur konstatiert, sondern auch durch bestimmte Gruppen und Vergleichungen ihre Ursachen und Konsequenzen zu erkunden strebt. Die Statistik wieder zerfällt in drei Teile, die Bevölkerungsstatistik, die Statistik der wirschaftlichen und geistigen Kultur. Wie weit die politische Ökonomie dazu beiträgt, die Aufgabe der Politik und allgemeinen Staatslehre zu erleichtern ist hier nicht in Frage. Was die Statistik anbetrifft, so sind deren Resultate, um das nur anzudeuten, mit so großer Vorsicht sie auch benutzt und verwertet werden müssen, doch geeignet, hinsichtlich der politischen Maßnahmen feste Grundlagen zu bieten. An dieser Stelle sind diese vier Teile der politischen Ökonomie, nämlich Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftspolitik, Finanzwissenschaft und Statistik nur genannt als einzelne Disziplinen des höheren Begriffs der Staatswissenschaften, um sie von der allgemeinen Staatslehre abzugrenzen. Dies aber erfolgt nach zwei Richtungen. a) Die Untersuchungen der politischen Ökonomie, mögen sie noch so subtil geistiger Art sein, dienen am letzten Ende doch ausgesprochenermaßen der Beherrschung bestimmter tatsächlicher äußerer Verhältnisse im Staate, dagegen ist die allgemeine Staatslehre die theoretische Staatswissenschaft im eminenten Sinne. Das schließt freilich nicht aus, daß durch sie die Praxis des Lebens beherrscht werden kann, allein das ist eine weitere Folge ihrer Ergebnisse, nicht ihre ursprüngliche Grundbestimmung. Das ist der erste Fundamentalunterschied. b) Außerdem umfassen politische Ökonomie ausschließlich und Statistik allzumeist die wirtschaftliche

Seite des Staatslebens. Dagegen ist die allgemeine Staatslehre berufen, nicht nur diese sondern die sämtlichen staatlichen Phänomene, soweit sie zum Wesen der staatlichen Lebensbetätigungen gehören, zu erfassen. Sie hat also viel mehr zu tun, als die nur wirtschaftlichen Erscheinungen zu erklären.

4. Sowohl zu den Staatswissenschaften wie zu den Rechtswissenschaften gehören das Staatsrecht im engeren Sinne oder das Verfassungsrecht, das Verwaltungsrecht und das Völkerrecht. Unter Staatsrecht im engeren Sinn oder Verfassungsrecht verstehen wir die Wissenschaft, die das Recht der staatlichen Organisation darbietet und die auf der rechtlich-sozialen Gliederung des Volkskörpers beruhende stabile Staatsordnung darstellt. Demgegenüber befaßt sich das Verwaltungsrecht mit den Funktionen des Staates und zeigt die Bewegung und Ordnung seiner Tätigkeit bei Verwirklichung der staatlichen Aufgaben und Zwecke. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht zusammengenommen nennt man auch Staatsrecht im weiteren Sinne. Endlich besteht das Völkerrecht in dem Inbegriff der Rechtsregeln, durch welche Rechte und Pflichten der zur Völkergemeinschaft gehörenden Staaten untereinander bestimmt werden. Alle 3 Disziplinen unterscheiden sich nun von der allgemeinen Staatslehre in 2 Punkten: a) Darin, daß diese Wissenschaften Normen setzen, d. h. Regeln des menschlichen Handelns schaffen in bezug auf Einrichtungen des Staats oder der Staatengemeinschaften. Ihr Weg ist daher der der normativen Begriffsbestimmung. Dagegen sucht die allgemeine Staatslehre den ursächlichen Zusammenhang der Erscheinungen festzustellen und zu erklären. Ihr Weg ist daher der der kausalen Erkenntnis (Jellinek). Mit anderen Worten, das Staats- und Verwaltungsrecht enthält die Normen für die Beziehungen der Staatsgewalt zu den ihr unterworfenen Staatsbürgern, das Völkerrecht enthält die Normen für den Verkehr selbständiger Staaten mit einander. Die allgemeine Staatslehre dagegen enthält keine Rechtsregeln, sie bietet nur die tatsächlichen Momente des Staatslebens dar und fragt nach deren Ursachen.

b) Der zweite Unterschied besteht darin, daß Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht immer konkrete Staatengebilde betreffen. Sie enthalten positives Recht, das verwirklicht und angewendet werden soll. Im Gegensatze hierzu entbehrt die allgemeine Staatslehre als Erkenntniswissenschaft der unmittel-

baren Kraft, Verhältnisse staatlichen Zusammenlebens mit zwingender Gewalt zu ordnen.

Erst nach alledem können wir allgemeine Staatslehre definieren. Sie ist diejenige auf kausale Erkenntnis gerichtete theoretische Staatswissenschaft, die das ganze Fundament der Staatswissenschaften zu legen und die Erscheinungen des Staates in allen seinen wesentlichen Richtungen die besondere Aufgabe hat.

Welches ist nun das Verhältnis zwischen allgemeiner Staatslehre und Politik? Ich folge hier den Untersuchungen Jellineks. Während jene die theoretische Erkenntnis des Staatslebens erstrebt, während sie seine Grundbedeutung, sein Wesen, seine Lebensbetätigungen erforschen will, während sie sich die Erfassung des tieferen Zusammenhanges seiner Bestandteile und Institutionen angelegen sein läßt, geht die Politik darüber hinaus. Sie baut schon auf dem Material, das die allgemeine Staatslehre geschaffen hat. Die Politik will dann die praktischen Konsequenzen ziehen, die sich ergeben aus jenen theoretischen Erkenntnissen, aus den Feststellungen und Erklärungen der allgemeinen Staatslehre. Diese stellt ferner dar das Gegebene, das Seiende, das Staatsleben im Zustande des ruhigen Beharrens gedacht. Dagegen beschäftigt sich die Politik mit dem Staate in der Bewegung, mit dem Staate als einem im ewigen Flusse der Erscheinungen schillernden Phänomen. Die allgemeine Staatslehre sucht den ruhigen Pol in der Erscheinungen Flucht, die Politik kann dies ihrem Wesen nach nicht. Sie wendet sich dem zu, was im Werden schon vergeht. Sodann bietet die allgemeine Staatslehre Erscheinungen dar, die Politik beurteilt sie, kritisiert sie. Die allgemeine Staatslehre fragt: wie ist alles?, die Politik: wie soll es sein? Deshalb ist sie die Lehre von dem was sein soll, von dem Seinsollenden. Die Staatslehre forscht nach dem Wesen der staatlichen Dinge. Sie gibt uns Erkenntnistatsachen. Dagegen die Politik kritisiert, sie liefert uns Urteile, Werturteile. Jede Kritik, jede Frage: „Wie soll es sein?" hat im Hintergrunde einen Maßstab, an dem alles gemessen werden soll. Werturteile kann man aber nur aussprechen mit Rücksicht auf einen bestimmten Zweck. Wenn ich eine staatliche Einrichtung in einer bestimmten Gestaltung wünsche, so muß ich dies tun mit Rücksicht auf einen Zweck. Ich muß diese Einrichtung immer messen an einem

bestimmten Ziele. So betrachtet die Politik die staatlichen Erscheinungen unter zwecksetzenden Gesichtspunkten. Es genügt noch nicht, daß die Politik kritisch ist, daß sie prüft, anerkennt und verwirft, es muß dies vielmehr geschehen mit Bezug auf einen Zweck. Die allgemeine Staatslehre dagegen ist keine teleologische Wissenschaft, sondern eine kausale. Sie sucht die Ursachen auf und in der Hauptsache legt sie dar, beschreibt und erklärt. Sie betrachtet das Ruhende, das mehr oder minder Beharrliche des öffentlichen Lebens. Ihr Antlitz sieht in die Vergangenheit. Die Politik dagegen ist der Zukunft zugewandt, sie richtet sich nach Zwecken, sie will das kommende Leben meistern.

Aber freilich — allgemeine Staatslehre und Politik sind doch wiederum in Wirklichkeit schwer von einander zu scheiden. Sie haben vieles gemeinsam. Da die Politik Folgerungen zieht aus denjenigen tatsächlichen Feststellungen, die sich ergeben aus der Erkenntnis über die Wesenheit der staatlichen Dinge, ergibt sich, daß die Politik ohne die Grundlage der allgemeinen Staatslehre nicht bestehen kann. Denn diese bietet der Politik die Basis ihrer kritischen Operationen, und was sollte die Politik kritisieren, worüber sollte sie Urteile fällen, was sollte sie an einem bestimmten Zweck messen, wenn nicht hierzu die allgemeine Staatslehre das Material darbieten würde?

Beide Wissenschaften haben deshalb auch ferner zum großen Teil, wenn auch keineswegs durchweg, gemeinsame Gegenstände ihrer Forschung. Gewiß sind bei beiden die Gesichtspunkte der Betrachtung verschieden, aber auch nur diese Gesichtspunkte. Das Seiende, von dem die allgemeine Staatslehre handelt und das Seinsollende, das die Politik bespricht, sind in Wirklichkeit selten von einander zu scheiden. Wenn ich ein Problem, z. B. das der Monarchie, der Demokratie, der Parteibildung untersuche, so ist zwar die objektive Feststellung der tatsächlichen Unterlagen historisch und rechtsdogmatisch, sowie die Hervorhebung der sozialen Elemente unumgänglich notwendig, allein es ist ganz undenkbar, hierbei die folgenden Fragen zu umgehen: Wozu dient dies alles? Welche Aufgaben werden gestellt durch die Monarchie, die Demokratie, die Parteien? Welche Aufgaben werden erfüllt und wie werden sie erfüllt? Wir sehen somit, daß bei solcher Erörterung die Erwägung der Zwecke und Ziele gar nicht auszuschalten ist. Es geht also mit der theoretischen Betrachtung die zwecksetzende Betrachtung

— wenn natürlich auch nicht immer — Hand in Hand. Das Seiende und das Seinsollende sind begrifflich verschieden. Bei der wissenschaftlichen Diskussion aber greifen sie außerordentlich oft ineinander. Es muß dies auch so sein. Denn das edelste Vorrecht geistiger Arbeit, bei allem Tatsächlichen nach seinem Wert, nach seiner Bedeutung zu fragen und stets kritisch Stellung zu nehmen, können wir uns am allerwenigsten auf dem Gebiete der Staatswissenschaften beschränken lassen.

Damit ist jedoch die Darstellung der Berührungspunkte beider Wissenschaften noch nicht erschöpft. Ist auch die Politik der Zukunft, die allgemeine Staatslehre dem Gewesenen zugewandt, so gibt es doch auch eine politische Betrachtung der Vergangenheit, ja politische und pragmatische Geschichte ist nichts weiter als eine solche unter gewissen Zwecken beobachtete und an gewissen Zielen gemessene Geschichtsschreibung. Freilich ist diese politische Betrachtung der Vergangenheit meistens nur bestimmt, auf die Gegenwart die Nutzanwendung zu ziehen. Auf der anderen Seite bereitet die allgemeine Staatslehre durch eine pragmatische Darstellung des Vergangenen und des Seienden den Boden für die zwecksetzende Tätigkeit der Politik. Endlich ist noch eine Gemeinsamkeit festzustellen. Die allgemeine Staatslehre bietet zwar Begriffe, Erkenntnistatsachen: aber das frisch pulsierende Leben begnügt sich nicht mit diesen Abstraktionen, es wird uns erst durch die politische Betrachtung, durch diese allein zum vollen Bewußtsein kommen. Weil dem so ist, „bewirkt der Hinblick auf das politisch Mögliche auch für theoretische Untersuchungen eine heilsame Korrektur." Der politische Gesichtspunkt ist auch für die allgemeine Staatslehre nicht zu entbehren. Sie muß sich stets vor Augen halten, ob das, was sie feststellt, ob das, was sie erklärt und prüft, auch politisch denkbar ist, ob es in der Welt der Tatsachen seine Wurzel findet. Allzu sehr verirren sich sonst die abstrakten Vorstellungen in weltflüchtige Konstruktionen.

Es sind, genau betrachtet, nur zwei Fragenkreise, die allein der allgemeinen Staatslehre zufallen: Die Geschichte des Staatstypus und die der Staatstheorien. In allen anderen Beziehungen ist die Übereinstimmung des Gegenstandes näherer Betrachtung offenbar. Ich zweifle nicht daran, daß binnen kurzem auch diese Differenz schwinden und allgemeine Staatslehre dasselbe umfassen wird wie „Politik". Dann gibt es nur

eine Wissenschaft, die politische; in ihrem Bereiche wird aber dann den Besonderheiten der heutigen Staatslehre Rechnung zu tragen sein, sowohl in bezug auf Methode, als auch auf die Umgrenzung des Forschungsbereiches.

II. Das Verhältnis der Politik zur Philosophie zeigt sich zunächst in dem Ursprung; Staatsphilosophie ist die erste Form moderner Staatslehre. Das Ablehnen aprioristischer Konstruktionen in der politischen Wissenschaft bedeutet auch heute keineswegs die Ausschaltung philosophischer Denkarbeit. Für die Betätigung menschlichen Erkenntnisvermögens sind allerdings nur reale staatliche Erscheinungen, gegebene Einrichtungen rechtlicher und gesellschaftlicher Art als Unterlagen der Forschung verwendbar. Die Elemente logischer und erkenntnistheoretischer Untersuchung müssen in Tatsachen und Funktionen des staatlichen Lebens vorhanden sein. Soweit ferner die Philosophie Weltanschaungslehre sein will, vermag sie ein so bedeutsames Stück Wirklichkeit, wie den Staat und seine mannigfaltigen buntreichen Lebensäußerungen unmöglich außerhalb des Bereichs ihrer Reflexion zu lassen. Die Psychologie dient mit zur Lösung staatlicher Grundprobleme; die Ethik stellt Betrachtungen an insbesondere über die Pflichten und Schranken der Staatsgewalt. Die meisten Systeme der Sittenlehre, so z. B. die von Wundt, Höffding, Paulsen handeln auch vom Ursprung und Wesen des Staates, von Staatsverfassungen und Staatsformen, Umfang und Grenzen der Staatstätigkeit, vom Staate als Rechtsgemeinschaft und Gesellschaftseinheit, von dem Probleme „Recht und Moral", von der ethischen Bedeutung des Staates usw. Soweit eine bereits erwähnte Richtung in den Staatswissenschaften sich als moderne Staatsphilosophie bekennt, die Soziologie als Sozialphilosophie, bedarf es hier nur einer Andeutung über den Zusammenhang zwischen Philosophie und Politik.

Seit Comte hat die Soziologie zum Gegenstande das soziale Element als solches, die gesellschaftliche Erscheinung als solche, beide als das Ergebnis menschlichen Zusammenlebens. Ihren Stoff bilden danach die sozialen Gebilde: Sprache, Religion, Mythos, Sitte und Recht einerseits, die sozialen Verbände in ihrer unübersehbaren Vielgestaltigkeit andererseits. Es wird festgestellt, erklärt, es werden die wirksamen Ursachen und Kräfte aufgedeckt und nach Formulierung von Gesetzmäßigkeiten gestrebt.

Ob mit Erfolg, wird sehr bezweifelt. Die biologisch-naturwissenschaftliche wie die psychologische Methode, die angewandt werden, scheinen wenig zu fruchten. Steht die Naturwissenschaft unter dem Kausalitätsgesetze, so nicht die staatlichen Elemente und Erscheinungen. Die Naturwissenschaften haben es zu tun mit Quantitäten und Qualitäten, die Ereignisse des öffentlichen Lebens sind dagegen meist psychologischer Natur. Ferner: Die Naturwissenschaft sucht und findet typische Regeln. Die Gleichmäßigkeit der Erscheinungen ist dabei offenbar und das Individuelle gilt vor dem Naturgesetze nichts. Ganz anders auf dem Gebiete des öffentlichen Lebens und der Politik. Wenn auch hier die Bedeutung der Massenbewegung als solcher nicht verkannt werden kann und die in verschiedenen Formen erfolgende Wiederkehr gewisser Erscheinungen des staatlichen Lebens etwas Typisches an sich hat, so ist doch meistenteils nur die äußerliche Form ähnlich, während der materielle Inhalt individuell bedingt ist. Die politische Wissenschaft kann deshalb die individuellen Erscheinungen speziell für sich zu untersuchen nicht aufhören und sie kann sie nur selten unter typische Gesetze bringen. Ferner gibt die Politik als Wissenschaft Urteile ab und prüft die Erscheinungen vom Standpunkte der Zweckmäßigkeit. Dagegen ist bei jeder naturwissenschaftlichen Betrachtung die Berücksichtigung des Zweckes eines Naturphänomens gänzlich ausgeschlossen. Die Naturwissenschaften sind ausschließlich kausal. Während hiernach bei ihnen eine strenge Herrschaft der Naturgesetze konstatiert werden muß, lebt die Politik in der „Freiheit der Zwecksetzung“. — Auch soweit es sich endlich um Anwendung einer psychologischen Methode in der Soziologie handelt, und durch jene Gesetze für das Staatsleben formuliert werden, bedarf es großer Vorsicht. Gerade die Kausalität im seelischen Geschehnis ist allenfalls beim Individuum nachweisbar, wenn auch selbst dies mit Fug bezweifelt werden kann, nicht aber bei der Gruppe, der Gesellschaft, bei der zufälligen Vielheit von Menschen. Der Begriff der Massenpsyche oder Volksseele hat nur die Bedeutung eines Bildes, in der Wirklichkeit entspricht ihm keine greifbare Erscheinung. Es gibt nur Wirkungen, die wir mit jenem Bilde zu erklären versuchen.

Die Literatur zur Politik und Staatslehre, auch zum allgemeinen Staatsrecht.

Die im folgenden genannten Bücher und Abhandlungen scheinen mir die wichtigsten für die hier im Umriß vorgeführte politische Wissenschaft zu sein. Die meisten enthalten ihrerseits wieder eine große Fülle benutzter Literatur, so daß das Studium des einen von selbst auf weiteres führt. Auch auf die zu den einzelnen Gegenständen bereits angeführten und noch anzuführenden Werke wird besonders aufmerksam gemacht.

1. Zur Allg. St.-L.:

G. Jellinek, Das Recht des modernen Staates I. Bd.: Allgemeine Staatslehre 2. Aufl. 1905 (hochbedeutend); Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre Bd. I: Die gemeinsamen Grundlagen des politischen Lebens 1901. Bd. II: Die verschiedenen Formen der Staatsbildung 1. Teil: Die älteren Staatsgebilde. 2. Teil: Die Entstehung der modernen Staatenwelt 1903.

Seydel, Grundzüge einer Allgemeinen Staatslehre 1873. — Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1896. — Gumplovicz, Allgemeine Staatslehre 1897. — Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre in Bismarcks politischen Reden und Schriftstücken 1898. — Rehm, Allgemeine Staatslehre 1899. — Frhr. von Hertling, Recht, Staat und Gesellschaft 1906.

2. Zur Politik:

Dahlmann, Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt (nur) I. Bd. 2. Aufl. 1847. — Waitz, Grundzüge der Politik 1862; v. Mohl, Politik als Band II und III seines Werkes: Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1862. — v. Holtzendorff, Prinzipien der Politik 2. Aufl. 1879. — Bluntschli, Die Lehre vom modernen Staat Teil I: Allgemeine Staatslehre 6. Aufl. 1886. — Walcker, Politik der konstitutionellen Staaten 1890. — Roscher, Politik 2. Aufl. 1893. — Schwartz, Elemente der Politik 1893. — Treitschke, Politik 2. Aufl. 1899.

Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik 3 Bde. 1893. — Schollenberger, Politik in systematischer Darstellung 1903. — Duguit L'état. Le droit objectif et la loi positive 1901; L'état, les gouvernants et les agents 1903. — Menger, Neue Staatslehre 3. Aufl. 1906. Derselbe, Volkspolitik 1906. — Tezner, Die wissenschaftliche Bedeutung der allgemeinen Staats

lehre und Jellineks Recht des modernen Staates, in den Annalen des deutschen Reiches 1902 S. 638—671. von Inama-Sternegg, Staatswissenschaftliche Abhandlungen 1903 S. 71 ff. Ular, Politik 1906; hierzu Stier-Somlo, Deutsche Lit. Ztg. v. 9. Febr. 1907.

3. Zum Allg. Staatsrecht.

Bluntschli, Die Lehre vom modernen Staat Teil II 6. Aufl. 1885. — Gareis, Allgemeines Staatsrecht (bei Marquardsen) 1883. — Affolter, Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts 1892; Studien zum Staatsbegriffe, Archiv f. öff. Recht Bd. 17 (1902) S. 93—140; Staat und Recht. Versuche über allgemeines Staatsrecht in Annalen des Deutschen Reichs 1903 S. 51—70, 113—128, 161—193, 811—849; Naturgesetze und Rechtsgesetze 1904. -- Seydel, Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht. Sonderabdruck aus den Annalen des Deutschen Reichs 1903.

4. Literatur zu den Grundbegriffen.

Von Lehrbüchern kommen in betracht:

Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts I (1863) § 3; Gg. Meyer, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts 6. Aufl. hg. von Anschütz 1905.

Einzelschriften:

Gierke, Die Grundbegriffe des Staatsrechts. Ztsch. f. d. ges. Staatswiss. Bd. 30 (1874) S. 175 ff.

Schäffle, Über den wissensch. Begriff d. Politik, Ztsch. f. Staatsw. Bd. 53 S. 579 ff.

Rieker, Über Begriff u. Methode d. allg. Staatsrechts. Frankensteins Vierteljahrschrift f. St. u. Volkswirtsch. Bd. IV (1896) S. 250.

Triepel in seiner Besprechung der Bornhak'schen allg. St.-L. im Verw.-Arch. Bd. V (1897) S. 314.

van Calker, Politik als Wissenschaft. Akad. Rede 1898.

Gg. von Mayr, Begriff und Gliederung der St.-Wissenschaften. Festgabe für Schäffle 2. Aufl. 1906. (Ausgezeichnet!)

Affolter, Zur Lehre von der Persönlichkeit des Staates. Arch. f. öfftl. R. 20 S. 274.

Seidler, Das juristische Kriterium des Staates 1905.

5. Allgemeiner Natur auch Kuhlenbeck, Die natürlichen Grundlagen des Rechts und der Politik 1904. (Vgl. unten die Literatur über „Natur und Staat“ bei der Lehre von den natürlichen Grundlagen des Staates.)

Zweiter Teil.
Verfassungspolitik.

Erstes Kapitel.
Begriff und Wesen, natürliche und sittliche Grundlagen, sowie die Existenzprobleme des Staates.

I.
Begriff und Wesen des Staates.

Die Frage, was der Staat eigentlich ist, wird verschieden beantwortet. Die einen betrachten ihn lediglich als Tatsache, die einmal gegeben und mit der zu rechnen ist, so Seydel, Bornhak, andere als ein Stück Naturgeschehens, „jenseits von Gut und Böse"; eine nicht geringe Zahl von Denkern als das Faktum ungerechter Herrschaft schlechthin. Auch Anton Menger stellt es (in seiner „Neuen Staatslehre" wie in der „Volkspolitik") fest, daß der Staat eine Machtorganisation ist, in der die Herrschenden und Besitzenden als Gebieter, die Beherrschten und die Besitzlosen als Unterworfene erscheinen. Auch die neuesten Franzosen, wie Duguit, Jèze, auch Hauriou halten den Staat für eine menschliche Gruppenbildung auf einem abgegrenzten Gebiete, in dem die Stärksten ihre Macht den Schwächsten auferlegen. Verwandt damit ist die soziologische Staatsidee. Sie faßt den Staat auf als eine Mehrheit über- und untergeordneter sozialer Gruppen, deren gegenseitiges Ringen in erster Linie die Erhaltung des Staates, in zweiter eine solche Entwicklung desselben fördert, daß die Daseinsbedingungen der einzelnen Gruppen mit den Daseinsbedingungen der Gesamthe[illegible] in Einklang gebracht werden. Bei dieser Theorie tritt [illegible]

Gegensatz der geschichtlichen Auffassungen, welche die Erscheinungsformen des täglichen Lebens von den Massenbewegungen oder von individuellen Kräften bedingt sein lassen, vielfach in den Vordergrund.

Mit alledem ist jedoch nichts erklärt, nichts erwiesen, sondern nur Einseitiges behauptet. So wenig die Bedeutung des gestirnten Himmels und die Gesetzmäßigkeit der Bewegung aller Himmelskörper dargetan wird, wenn man sagt: sie sind, so wenig kommt man dem Wesen des Staates näher, wenn man ihn als eine faktische Erscheinung bezeichnet, oder wenn man die zweifellos auch vorhandenen Kämpfe der gesellschaftlichen Gruppen, die zur Schaffung von Herrschenden und Beherrschten führen, allein ins Auge faßt. Woher kommt es, daß eine ganz geringe Schicht von Menschen die Leitung über die an Zahl und körperlicher Macht weitaus überwiegende Menge zu allen Zeiten gehabt hat? Ist es nicht ein psychologisches Problem des Einflusses und suggestiver Kraft des Willens, das zwischen den Herrschenden und den Beherrschten obwaltet, dessen Lösung doch gewiß nicht nur in der angeblichen Vernünftigkeit, in der innern Notwendigkeit und der historisch bedingten Richtigkeit des Befohlenen zu finden ist. Der Staat als eine für jede gedankliche Erfassung einheitliche Erscheinung ist nicht in seiner Besonderheit erkannt, wenn das durch das Ringen der sozialen Faktoren bewirkte Nebeneinander, das Über- und Untereinander dargetan wird. Wie entsteht ein, Herrscher und Beherrschte Umschließendes, Eigenes, in sich Besonderes und wie wirkt es dauernd fort?

Das lateinische Wort status heißt in unserer Sprache Zustand. Aus diesem Wortbegriffe heraus wollen manche den Staat als einen Zustand bezeichnen. Insbesondere das Naturrecht erklärte die einzelnen Personen im Gegensatz zum status naturalis als in dem bürgerlichen Zustand, dem status civilis, befindlich. Dadurch, daß jedes Individuum in einem solchen Zustande sich befindet, wird der Staat selbst zu diesem Zustande und zwar zu einem der Beherrschung; so lehrt kein Geringerer als Kant. Eine Schattierung dieser Ansicht ist diejenige, die den Staat als das Verhältnis der Beherrschung auffaßt. Allein dieser Zustand, dieses Verhältnis der Beherrschung muß doch einen aufzusuchenden tieferen Grund haben, wenn man ihn nicht in naiver Weise in brutaler Übermacht, die übrigens tatsächlich auf seiten der Beherrschten ist, sehen will; das offenbare Herrschaftsverhältnis ist

nur ein Symptom, es ist die wichtigste, aber nicht die ausschließliche Erscheinungsform des staatlichen Lebens, nicht dieses selbst. Der Staat ist auch keine fingierte Person (persona ficta). Es gibt nicht nur Einzelwillen, sondern auch einen realen Gemeinwillen, der sich aber nur bilden kann als in sich ausgeglichenes Kompositum von Willensenergien der Staatslenker und ihrer Helfer, also derjenigen Individuen, die die Grundorganisation des Gemeinwesens zu diesem Berufe der Willensbildung bestellt hat. Aber diese Erkenntnis einer wirklichen Staatspersönlichkeit braucht nicht aus dem Boden der sogenannten organischen Theorie zu erwachsen. Die Form der Bildung jenes Gemeinwillens ist ein psychologisches Phänomen. Man kennzeichnet den Staat nur irreführend als die „organische Einheit in der Vielheit der ihn bildenden individuellen Willen". Die Gleichsetzung des Staates mit einem Organismus ist nicht neu. Die ältere organologische Theorie betrachtete den Staat gleichsam wie einen vergrößerten Menschen, als einen Naturorganismus. Die Analogien lagen der mittelalterlichen Denkweise — beeinflußt durch die Auffassung der Kirche als Leib Christi — besonders nahe.[1]) Während dagegen das Naturrecht die künstliche Schaffung des Staates durch das Individuum behauptete, indem das staatliche Dasein einem Beschluß des Volkes, einem Gesellschaftsvertrage verdankt worden sei, ist man nach Überwindung des Naturrechts auf die Lehre vom Staate als einem Organismus zurückgekommen. Gefördert durch die historische Rechtsschule hat dann die organologische Theorie in der Lehre von der Volksüberzeugung als Rechtsquelle eine erhebliche Stütze gefunden. Die moderne Organismustheorie gegen Ende des 19. Jahrhunderts begnügt sich nicht mit einer rein materialistischen Gleichsetzung von menschlichem und staatlichem Organismus. Sie „erkennt und verwirft den groben Unfug, den ältere Theorien mit schiefen Bildern und mystischen Vergleichen zwischen sozialen und physischen Organismen unzweifelhaft getrieben haben" (Hugo Preuß). Vielmehr betrachtet sie den Staat als eine besondere Art von Organismus, als geistigen Kollektivorganismus. Diese Ansicht wird von Gierke, Schäffle, auch von Wundt vertreten, der eine „schöpferische Resultante" annimmt, d. h. das aus einer Anzahl von Elementen entstandene Produkt sei mehr als die Summe

---

[1]) Gierke, Genossenschaftsrecht Bd. III S. 517 f. 546 ff.

Die richtige Auffassung (Gierke, Jellinek u. a.) betrachtet den Staat als eine Kollektiv- oder Verbandseinheit, welche Rechtspersönlichkeit besitzt. Darin liegt enthalten, daß der Staat ein Wesen ist, das subjektiviert erscheint, daß er eine Einheit darstellt, was gegenüber der verwirrenden Fülle von Vielheiten im Staate bedeutsam ist. Diese Vielheit aber ist die Summe der in einer Organisation zusammengefaßten Einzelnen, das Volk. Es ist wohl eine Realität, von der dieser Begriff entnommen ist, aber immerhin ist er ein Begriff, „das Volk". Denn die einzelnen Individuen wechseln und sterben, das Volk als Ganzes stirbt grundsätzlich nicht. Gleichwohl kann man nur in Demokratien sagen, daß der Staat das Volk sei. Denn in diesen ist niemand vorhanden, der nicht zum Volke gehörte. Ähnlich finden wir schon in der antiken Staatsbetrachtung diese Ansicht und die mittelalterliche Staatslehre sieht den Staat oft genug als nur vom Willen des Volkes bedingt an. Auch die moderne von Rousseau neu aufgenommene, nicht etwa entdeckte, Lehre der Volkssouveränität steht auf diesem Standpunkte. In Monarchien ist der Monarch als solcher ausgenommen vom Volk, so daß der Staat in diesem Dualismus beschlossen ist, der aber wieder in der Verbandsnatur des Staates zu einer Einheit gedeiht. Damit ist auch die historisch begreifliche Auffassung abgelehnt, wonach der Staat gleich ist mit Herrschaftsobjekt und somit als dessen Subjekt der Fürst gilt. Zuerst fand weithinhallenden Ausdruck diese Meinung bei Hobbes, der damit den englischen Absolutismus wissenschaftlich zu begründen bemüht war. Das Volk habe durch den staatengründenden Vertrag den Staat geschaffen, übertrage aber, um den Krieg aller gegen alle zu vermeiden, seine Macht auf den Fürsten. Der französische Absolutismus hat seinen beredtesten Vertreter in dem Hofprediger Ludwigs XIV., Bossuet, gefunden, während in Deutschland noch bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts die Autorität von Hallers in derselben Richtung wirkte. Neuerdings haben Seydel und nach ihm Bornhak, indem sie eine realistische Betrachtuug des Staatslebens erstreben, absehen wollen von allen psychischen Momenten der Herrschaft und nur die sinnlich wahrnehmbaren Elemente des Staates: Land, Leute und Fürsten beachten, diesen zum Subjekt, jene zu Objekten des Staates machen wollen. Allein diese Theorie kann, indem sie den Herrscher mit dem Staate identifiziert, nicht erklären, wie der

Staat nach dem Tode des Fürsten fortbestehen soll. Nimmt sie aber nicht den einzelnen Herrscher, sondern die Einrichtung (Institution) der Herrschaft als Subjekt, so verliert sie die von ihr behauptete realistische Grundlage. Denn es ist eine Fiktion, wie jede andere, daß eine Summe von hintereinanderfolgenden Herrschern als ein Herrscher betrachtet werden solle.

Es ist der Staat die mit unabhängiger Herrschaftsmacht ausgestattete Verbandsperson oder Körperschaft seßhafter Menschen in geschlossener Einheit. Unabhängig ist er; dadurch unterscheidet er sich von allen sonstigen Körperschaften, mögen sie innerhalb seines Gebietes sich befinden oder über seine Grenzen hinaus von internationaler Bedeutung sein. Seßhafte Menschen umschließt der Staat; denn das Gebiet ist ein Merkmal nicht nur der Kultur, sondern jedes Staates. Nomadenvölker bilden keinen Staat. Er hat eine feste Organisation. Auch das liegt im Begriffe der Verbandseinheit.

Die Vielheit der Glieder im Staate, das Verhältnis der Individuen zum Ganzen, tritt nach alledem klar hervor. Die dauernden Zwecke, die sich das staatliche Gemeinwesen setzt, sind nur denkbar und erreichbar unter der Voraussetzung dieser körperschaftlichen Zusammenfassung. Auch die Kontinuität des staatlichen Lebens im Wechsel der Generationen erklärt sich. Denn nur das Vorhandensein der Einheit gewährleistet dauernden Bestand. Der Herrschende und Beherrschte werden so von einem einigenden Bande umschlungen. Nicht der Kampf aller gegen alle tobt hier, sondern ein auf die Ausgleichung aller Gegensätze bedachtes Wirken ist das Ziel, wenn auch die harten Dinge der Notwendigkeit einer idealen gerechten Ausgleichung immer und immer wieder unübersteigbare Hindernisse in den Weg stellen. Nicht die Ausbeutung einzelner niedrig stehender Klassen durch die höherstehenden macht die Staatstätigkeit aus, sondern umgekehrt die Abgrenzung der Lebenssphäre eines jeden gegenüber dem andern in einer solchen Weise, die das dynamische Gleichgewicht der Gemeinschaft verbürgt oder nach menschlichem Ermessen zu verbürgen scheint. Die Natur schuf die Menschen ungleich, und deshalb wird stets der Intelligente, der mit physischer, wirtschaftlicher, geistiger Macht Begabte über den, der in allen diesen Dingen arm ist, einen Vorsprung besitzen. Nicht die Natur zu ändern kann das Ziel menschlichen Wollens sein, sondern innerhalb der gegebenen Dinge das

Mögliche zu erreichen. Die Phantasien über den sozialistischen Zukunftsstaat werden nie aufhören; denn sie beruhen auf den innersten Trieben des Menschen, die Erscheinungen nach seinen Wünschen und Hoffnungen ohne Rücksicht auf die harte Wirklichkeit modeln zu wollen. Der Staat kann aber auch in Zukunft, selbst wenn er ein „volkstümlicher Arbeitsstaat" ist, nichts anderes sein, als eine in Gerechtigkeit zur Einheit zusammengefaßte Vielheit von Personen auf einem bestimmten Gebiete. Man hat erkannt, daß die Tragweite des Begriffs der Rechtssubjektivität hineinreicht in das Gebiet moralisch-historischer Persönlichkeit des Staates. Die Überspannung des Staatsbegriffes führte zu der heute noch nicht ganz überwundenen Idee von der staatlichen Allmacht, die sich nicht nur in äußeren Dingen, sondern auch in solchen der menschlichen Innerlichkeit, in Religion, Kunst und Moral zeigt. Die Rudimente dieser Staatsauffassung sind es, die immer wieder zu radikalen, weit über das Ziel hinausschießenden Staatsphantasien herausfordern. Aber schon am Ende des 18. Jahrhunderts dringt selbst in Deutschland das Staatsideal des Subjektivismus mit Christian Wolff, Schiller bis Wilhelm von Humboldt vor. Erst im 19. Jahrhundert entsteht die starke, besonders von Fichte, Schelling und Hegel geförderte individualistische Strömung auf verschiedenen Gebieten des politischen und sozialen Lebens. Sie wird aber bald erheblich geschädigt durch den Sozialismus und die sogenannte materialistische Geschichtsauffassung, welche die Bedeutung der unterschiedlosen Masse und damit der sozialistisch fühlenden Demokratie weit übertrieben hat. Überreste der Auffassung staatlicher Ominpotenz, einseitig individualistische Regungen und sozialistische durch die Massenpsyche in ihrer Wucht gestärkte, mehr dumpf als klar empfundene Staatsvorstellungen treiben auf dem Strome moderner Entwicklung. Gleichzeitig zeigt der neueste Sozialismus Neigung, die staatliche Allmacht im Namen und zugunsten der angeblich gleichen und gleichberechtigten Individuen wieder zu verwirklichen, wenn auch diese Konsequenz der aufgestellten sozialistischen Zukunftsideale gern geleugnet wird. Wohin treiben wir, wohin führt uns dies alles? Wie werden sich diese Dissonanzen auflösen und welche geistigen und wirtschaftlichen Mächte, innern und äußeren Gewalten werden die moderne Staatenwelt bestimmend beeinflussen? Es ist nicht unsere Aufgabe, den Propheten zu spielen;

die Rolle wäre auch undankbar wie unnütz. Nur die Linien waren mit Vorsicht zu zeichnen, aus denen ein Umriß des erschauten Bildes vom Wesen des heutigen Staates sich ergibt.

II.

Die natürlichen und sittlichen Grundlagen der Staatenbildung und Staatenerhaltung.

I. Nach einer älteren, im wesentlichen richtigen Auffassung hat man als die Elemente des Staates bezeichnet Land, Leute und oberste Herrschaft. Diese ist psychologischer Natur, ein Vorgang der inneren, nicht der äußeren Welt. Wohl aber gehören Land und Leute auch in das Gebiet des Naturgeschehens. Sie bilden sonach nicht nur die rechtlichen Elemente des Staates, sondern auch die natürlichen. Dies ist näher zu betrachten.[1]) Daß die Beschaffenheit des Landes in weitestem Sinne auf das Staatsleben von grundlegender Bedeutung ist, sahen schon Macchiavelli, Bodinus und Montesquieu ein. Buckle hat den Einfluß der Naturzustände wissenschaftlich untersucht, Karl Ritter, Ratzel und Achelis weisen den Heutigen den Weg. Maßgebend ist die Größe und Ausdehnung des Staates, dies auch in bezug auf die Gestaltung der Staatsformen, die Ämterverfassung; dann das Klima: weder die tropische, noch die kalte Zone, sondern die mäßige ist am meisten förderlich auch für das Staatsleben. Die äußere Gestaltung des Landes ist wesentlich. Die Frage, ob Insel, Halbinsel oder kontinentales Land vorliegt, wirkt wesentlich aus. Wer möchte nicht die politische Bedeutung der geographischen Lage Englands oder Japans für die Eigenart und Entwicklung dieser Staaten würdigen? Es ist weiter zu denken an die Flora und Fauna, die für die Ernährungsfrage wichtig ist, an die Gestaltung und Fruchtbarkeit des Bodens, die Gliederung des Landes, an Gebirge, Wüste, Wald und Forst, Sümpfe, Kanäle, Ströme; an diesen letzteren entstanden die ältesten Staatenbildungen, so am Nil, Euphrat, Tigris, Ganges. Küstenländer sind besonders bevorzugt (Griechenland, England). Endlich und nicht zuletzt das Meer. Schiffahrt, Welthandel, Verkehr! Es

---

[1]) Vergl. zum folgenden: Jellinek, Allgemeine Staatslehre I, S. 73 ff., Schmidt, Staatslehre I, S. 3, Schollenberger, Politik S. 132—180.

ist beobachtet worden, daß Binnenländer sich langsam entwickeln, aber am besten geeignet sind, große Staatenkomplexe hervorzubringen. Wertvoll ist überhaupt die Mannigfaltigkeit der geographischen Bildung, also nicht das Monotone. Das Meer ist für eine große Anzahl von Staaten zur Lebensfrage geworden. Allzu große Fruchtbarkeit des Bodens ist für die Entwicklung des Staatslebens ungünstig. Denn sie befördert die Faulheit und Indolenz, während unfruchtbare Länder mit Armut und Dürftigkeit aller menschlichen Verhältnisse zu ringen haben und sich deshalb ebenfalls nicht gut entwickeln können. Die Gleichmäßigkeit der geographischen Lage ermöglicht auch mehr eine im innersten Kerne zentripetale Staatsgewalt. Wo Felsen und Schluchten vorhanden sind, da ist, besonders in den Zeiten beginnender Staatenbildungen, den widerstrebenden Elementen die Möglichkeit langen Verbergens, Trotzens, hinterhaltiger Kampfesweise gegeben. Auch die Burgen am Rhein erzählen von dem Widerstand des Adels gegenüber der Landeshoheit. Wie eng auch diese Fragen mit der Politik zusammenhängen, so hat diese hier doch nicht ein eigenes Forschungsgebiet, entnimmt vielmehr die Ergebnisse der politischen Geographie.[1]) An der Hand der Forschungen Ratzels sei kurz betrachtet, was der Gegenstand dieser Wissenschaft sei. Jeder Staat ist nicht nur ein Stück Menschheit, sondern auch ein Stück Boden. Ein Teil der Entwicklung des Staates besteht in der Entwicklung und Entfaltung der Eigenschaften seines Bodens. Die auf das Territorium gerichtete Politik im Frieden, besonders aber im Kriege ist offenkundig. Der Besitz des Bodens und die Herrschaft über den Boden bedingen sich gegenseitig. Kulturarbeit kann erst verrichtet werden nach erworbenem Besitze von Land. Nach der Besitzergreifung durch den Staat entsteht sofort die Frage: Wie verteilt sich der Boden unter die Angehörigen des Staates, welche Anteile am Boden fallen den einzelnen Gruppen zu? Damit hängt die Frage zusammen: Welcher ist der Einfluß der Bodenverteilung auf die Gliederung des Volkes? Die verschiedenen Stufen der Form der Besiedelung gehören ebenfalls in die Gruppe der Probleme der politischen Geographie. Ganz anders sind die Staatenverhältnisse bei Nomaden und halb-

---

[1]) Ratzel, Anthropogeographie I, II 1882—1891, Achelis, Moderne Völkerkunde 1896, Ratzel, Politische Geographie 2. Auflage 1903.

nomadischen Völkern, anders bei Hirten und Ackerbauern, anders bei dicht oder undicht besetztem Grund und Boden. Wichtig ist endlich für den nationalen Staat, in welchem Maße Grund und Boden unter den einzelnen Nationalitäten innerhalb des Staates verteilt ist (z. B. Ostmarkenfrage). Neben diesen Problemen, die den Zusammenhang zwischen Boden und Staat betreffen, befinden sich solche über die geschichtliche Bewegung und das Wachstum der Staaten, insbesondere Eroberung und Kolonisation. Auf das Staatenwachstum haben erheblichen Einfluß die geographischen Vorstellungen, so z. B. die seit der französischen Revolution aufgetauchte Idee, daß die natürliche Grenze Frankreichs der Rhein wäre, ferner religiöse und nationale Ideen. Dann ist weiter in Frage die Lage, und zwar die natürliche, wie die politische, die zu wirtschaftlicher und politischer Gruppierung, aber auch, infolge der sich kreuzenden Interessensphären, zu jahrhundertelanger Feindschaft führt. Ein weiteres Problem bezeichnet Ratzel als das des Raumes. Die Daseinsmöglichkeit ausgedehnter Staaten oder umgekehrt der kleinen mit beschränktem Raume (Kleinstaaterei, Stadtstaat) rückt hier in eigenartige Beleuchtung. Die Lehre von den Grenzen gehört noch hierher, so Wesen und Entwicklung der politischen, konventionellen Grenzen und dann der natürlichen (Küstengrenzen, Fluß- und Gebirgsgrenzen). Weiterhin: Übergang zwischen Land und Meer, die Küste, die Halbinseln und Landengen in ihrer staatlich politischen Bedeutung. Die Wichtigkeit der Inseln und insularen Kolonien, dann weiter der Zusammenhang zwischen Gebirgsbau und Staatenbildung, zwischen Ebene, Tiefland, Wald, Steppe und politischer Gestaltung. Die Lage der Staaten an den Meeren und die Entwicklung der Schiffahrt, die Bedeutung der Seemacht, deren Veränderlichkeit und Ausschließlichkeit, die damit znsammenhängende Handels- und Kolonialpolitik klingt hier an. Auch die Bedeutung der Flüsse und Seen in staatspolitischer Beziehung, überhaupt die der hydrographisch zu berücksichtigenden Verhältnisse gehört hierher.

Die Völkerkunde hilft nicht minder zur politischen Aufklärung. Sie versucht (nach Achelis) Formulierung eine Entwicklungsgeschichte des Menschengeschlechts, namentlich unter Berücksichtigung der ersten Anfänge; besonders Religion, Mythologie, Recht, Sitte, Kunst und Wirtschaft hat sie zu beobachten. Es umfaßt das Wort Entwicklungsgeschichte alle materiellen,

aber nicht minder die seelischen Faktoren. Dadurch entfalte sich das menschliche Bewußtsein in seinen verschiedenen Entwicklungsstufen. Das psychische Schaffen der Menschheit offenbart sich uns in religiösen, mythologischen Vorstellungen und Bräuchen, sowie in den Konsequenzen von Vorstellung und Brauch, in den Gründen der sozialen und familienrechtlichen Institutionen, wie die klassischen Beispiele der Blutrache, der Verwandtschaft und der Ehe beweisen. Weiterhin sind von Bedeutung die Anfänge der Technik und Kunst, der Ornamentik überhaupt, des Kultus, des Tanzes, der Musik und des Gesanges. Indem diese Fülle von Einzelerscheinungen zum Objekt gesetzmäßiger Beobachtung gemacht wird, liefert die Völkerkunde nach der Ansicht ihrer Vertreter den Beweis, daß dieses geistige Leben der Völker gewisse typisch wiederkehrende Erscheinungen bietet, universelle Elementarformen, die bei aller Abweichung des Details in den maßgebenden Grundzügen wiederkehren. Die Kenntnis dieser typischen Erscheinungen ist aber für die politische Wissenschaft unentbehrlich, soweit sich jene auf Staat und Gesellschaft beziehen und die Einsicht in die Bedeutung dieser Erscheinungen auch für die Politik wesentlich ist.

II. Die andere natürliche Grundlage des Staates ist der Mensch. Dieser wieder ist nach der körperlichen, psychischen und ethischen Seite von Bedeutung. Es kommen im wesentlichen in Frage Bildung, Beschäftigung, Charakter, Strebsamkeit usw., nicht minder aber die Fragen des Stammes und der Rassenzugehörigkeit. Gewisse Rassen sind für das Staatsleben befähigt, andere wieder nicht. Das Rassenproblem ist eins der schwierigsten und, wie man heute schon sagen kann, unfruchtbarsten. Es ist zweifellos ein Modewort, wie früher der „Klassenkampf". Ludwig Stein[1]) hat versucht nachzuweisen, daß die Rasse ein denkökonomisches Einteilungsprinzip, aber kein Gesetz ist, wie die Rassentheoretiker fordern. Es vermögen zwar alle auf die Rasseneinteilung begründeten Urteile erzählend oder beschreibend zu berichten, wie viele Rassen unter Menschen unterschieden werden können, aber niemals erklären, was sein muß, und vor allem nicht, was künftig eintreten wird. Die „Geschichte vom Rassenstandpunkt aus zu begreifen hätte alsdann genau solche logische Berechtigung, wie etwa die Erklärung

---

[1]) Die Anfänge der menschlichen Kultur 1906 S. 42 ff.

aller Weltvorgänge aus der Beschreibung von Schmetterlingsflügeln.“ Dabei nimmt Stein noch eine vermittelnde Stellung ein gegenüber einerseits den Dilettanten, für die „Rasse“ alles ist und die nach einem Wort von Jellinek die zahlreichen anthropologischen und ethnologischen Hypothesen dazu benutzen, um ihre politischen und sozialen Velleitäten mit einem wissenschaftlichen Mäntelchen zu umhängen, und den Forschern von Weltruf andrerseits, die mit überlegenem Spötterlächeln erklären, daß Rasse eine Phrase ist, ein leerer Schaum, ein Wortfetisch, eine Begriffsspielerei. Diesen gesellen sich unter anderem auch Nietzsche zu mit dem Ausspruche: „Mahnung: Mit keinem Menschen umzugehen, der an dem verlogenen Rassenschwindel Anteil hat“ und Rudolf von Jhering: „Die Völker in ihrer Wiege vertauscht, und aus den Semiten wären die Arier und aus den Ariern die Semiten geworden.“ Es ist hier nun möglich, auf die wichtigsten widerstreitendeu Bücher zu verweisen.[1])

III. Da ein Staat nur dort denkbar ist, wo dauerndes Zusammenleben einzelner Familien in räumlicher Verbindung mit einer Gemeinschaft der Kulturzwecke stattfindet, ist die wichtigste natürliche Grundlage des Staates die Familie. Sie ruht auf der Ehe. Eine Definition, die in der Rechtswissenschaft vom römischen Rechte her bis auf unsere Tage sich erhalten hat, bezeichnet die Ehe als eine Verbindung von Mann und

---

[1]) Graf Gobineau, Versuch über die Ungleichheit der Menschenrassen, 4 Bände 1853—1855, deutsch von Ludwig Schemann 1898—1901; Letourneau, La sociologie d'après l'Ethnographie 1880; Peschel, Völkerkunde 3. Aufl. 1880 S. 247 ff.; Ratzel, Völkerkunde 2. Auflage 1894 S. 121 ff.; Vierkandt, Naturvölker und Kulurvölker 1896 S. 310 ff.; Paul de Leusse, Etudes d'histoire éthnique depuis les temps préhistoriques jusqu'au commencement de la Renaissance 1899; Gustave le Bon, Lois psychologiques de l'evolution des peuples 1896; George Vacher de Laponge, Les élections sociales 1896, l'Aryen 1899; Otto Ammon, Die natürliche Auslese beim Menschen 1893; die Gesellschaftsordnung und ihre natürlichen Grundlagen 1900, nachher in mehreren Auflagen; Houston Stewart Chamberlain, Grundlagen des 19. Jahrhunderts, mehrere Auflagen; Driesmanns, Die Wahlverwandtschaften der deutschen Blutmischung 1901; Woltmann, Politische Anthropologie 1903; Die Germanen und die Renaissance in Italien 1905; Die Germanen in Frankreich 1907. Ein besonderes Organ hat die Frage im „Archiv für Rassen- und Gesellschaftsbiologie“ und wohl auch in der „Politisch-Anthropologischen Revue“. Eine zusammenfassende kritische Schrift ist von Friedrich Hertz, Moderne Rassentheorien 1904.

Weib, als die Gemeinsamkeit des ganzen Lebens, eine Einrichtung göttlichen und menschlichen Rechts. Wenigstens theoretisch ist diese Begriffsbestimmung der Ehe mit geringen, das Wesen der Sache nicht berührenden Modifikationen für das Rechtsleben aller Kulturvölker maßgebend geworden. Allein auch hier zeigt sich deutlich der Fehler, daß der Mensch jederzeit seine Familienorganisation für die normal-menschliche gehalten hat. Denn neue Forschungen haben erwiesen, daß die Anschauung, aus der heraus jene Definition entstanden ist, irrig ist, indem sie die für das sog. Zivilisations-Zeitalter maßgebend gewordenen Merkmale der Ehe verallgemeinert. Denn die Monogamie ist nicht die einzige und ursprüngliche Eheform, wie dies die herkömmliche juristische Definition der Ehe besagt, indem sie von der Verbindung eines männlichen Wesens mit einem weiblichen spricht. Auch ist das religiöse und ethische Erfordernis einer vollständigen und in gewissem Sinne ausschließlichen Lebensgemeinschaft der Ehegatten erst das Ergebnis einer in geistiger und gemütlicher Hinsicht bereits sehr fortgeschrittenen Kulturentwicklung. Hieraus ergibt sich, daß auch der letzte Teil jener Begriffsbestimmung, der die Ehe als eine menschliche und göttliche Einrichtung preist, unhistorisch ist und auf Unkenntnis entwicklungsgeschichtlicher Tatsachen beruht. — Die Frage, ob eine vollkommene Klarheit über die ersten Entstehungsformen der Familie besteht, ist mit einem runden Nein zu beantworten. Dies ist umsomehr zu bedauern, als die bisherige juristische Auffassung der Ehe — will sie historische Allgemeingiltigkeit für jede Eheform beanspruchen — als ein Nebelgebilde des Geistes zu erkennen ist. Die Forschungen über die erste Entstehungsform der Familie haben den Nebel aber auch nur geteilt, nicht verscheucht.[1]) Es wird von einer großen Anzahl von Forschern

---

[1]) Vgl. für das folgende H. W. Riehl, Die Familie 1854, 10. Aufl. 1889; Bachofen, Das Mutterrecht 1861; Mac Lennan, Primitive Marriage 1865; L. H. Morgan, Ancient society 1877; Giraud-Teulon, Les origines du mariage et de la famille 1884; Lippert, Die Geschichte der Familie 1884; Engels, Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates 1884, 6. Aufl. 1900; Kohler, Studien über Frauengemeinschaft, Frauenraub und Frauenkauf, Zeitschr. f. vergl. Rechtswissenschaft Bd. 4 (1884); Starcke, Die primitive Familie 1888; Dargun, Mutterrecht und Vaterrecht 1892; Westermarck, The history of humain marriage, 1891, deutsch von Katscher und Grazer, Geschichte der menschlichen Ehe 1893; Brentano, Die Volkswirtschaft und ihre kon-

als die erste Stufe des Familienlebens ein Zustand völliger geschlechtlicher Zuchtlosigkeit angenommen; jeder Mann ist der Gatte jeden Weibes. Nimmt man, was heute als selbstverständlich gelten sollte, eine Herauf- und Höherentwicklung der Menschen aus niedrigen „tierischen" Anfängen an, so hat die Behauptung, daß das Geschlechtsleben der Menschen sich auf einer niedrigen Stufe, auf tierischem Niveau befunden haben mußte, große Wahrscheinlichkeit für sich, aber auch nicht mehr. Denn mit gutem Recht hat man darauf hingewiesen, daß ein Zustand vollständiger Geschlechtsgemeinschaft für kein Volk nachweisbar ist. Doch muß man beachten, daß von einem vollgiltigen Beweise mit Rücksicht darauf, daß es sich um vorhistorische Tatsachen handelt, kaum die Rede sein kann. Schon das Vorhandensein einer größeren Gruppe von Anzeichen muß hier zur Bildung einer wissenschaftlichen Überzeugung genügen.

Aus dem mehr oder minder wahrscheinlichen Zustande des unterschiedlosen Geschlechtsverkehrs erhebt sich die Ehe zunächst in der Form, daß ein Mann mit mehreren Frauen (Polygamie oder Vielweiberei) oder daß eine Frau mit mehreren Männern (Polyandrie oder Vielmännerei) Verkehr hält. Letztere kommt besonders bei sehr armen, erstere bei reichen oder wenigstens wohlhabenden Völkern vor und findet sich nachweisbar bei allen orientalischen Stämmen. In Deutschland kam die Polygamie noch zur Zeit der Karolinger vor. Die Meroringer hatten einen förmlichen Harem. Noch Karl der Große hat eine ganze Reihe von Nebenfrauen gehabt, wovon er ganz unbefangen spricht. Zur selben Zeit kommt die Polygamie auch noch in Großbritannien vor. In Frankreich besteht sie bis ins 13. Jahrhundert hinein. Nach dem 30jährigen Kriege war die Polygamie in Deutschland sogar behördlich gestattet.

---

kreten Grundbedingungen, Zeitschr. f. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Bd. I S. 101 ff.; Joh. R. Mucke, Horde und Familie in ihrer urgeschichtlichen Entwicklung 1893; Ernst Grosse, Die Formen der Familie und die Formen der Wirtschaft 1896; Schurtz, Altersklassen und Männerbünde 1902; Schmoller, Urgeschichte der Familie: Mutterrecht und Gentilverfassung, in seinem Jahrbuch Bd. 23 S. 1 ff., dagegen Grosse, Deutsche Literaturzeitung 1905 Nr. 30 S. 1878 ff., Zeitschr. f. Sozialwissenschaft 1904 S. 160 ff.; Historische Zeitschr. 71 S. 463 ff. und 489 ff.; 73 S. 349. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (germ. Abt.) Bd. 15 S. 175 ff. Anton Menger, Neue Staatslehre S. 159 ff.

Die Einteilung der Ehe in endogamische und exogamische ist vielfach angefochten worden, doch aufrecht zu erhalten. Die Endogamie besteht darin, daß Ehen nur innerhalb eines Stammes oder Geschlechtes geschlossen werden dürfen, oder innerhalb eines örtlichen Bezirks. Exogamie herrscht vor, wo der umgekehrte Fall Sitte und Recht ist. Jedenfalls hat die Vorschrift der Endogamie zur Erhaltung, Veredlung und Höherentwicklung einzelner Rassen beigetragen, während die exogamische Ehe vielfach zu wirtschaftlichem Verfall und körperlicher Degeneration führen mußte. Es bedarf keiner weiteren Ausführung, von welcher Bedeutung dies auch für das Gemeinwesen, den Staat ist.

In dieser Zeit der Polygamie und Polyandrie ist das Vorherrschen des sog. Mutterrechts von namhaften Forschern, wie Morgan und Bachofen wahrscheinlich gemacht. Es besteht darin, daß ein Verwandtschaftsverhältnis lediglich zwischen den Kindern einerseits und der Mutter und denjenigen Personen andererseits besteht, die mit der Mutter wieder eine gemeinsame Mutter haben. Dies um deswillen, weil lediglich die Mutterschaft, nicht aber die Vaterschaft festzustellen war. Den Haushalt bilden daher die Mutter und deren Schwestern und Brüder, soweit sie eine gemeinsame Mutter haben und die Kinder der Mutter. Der Vater des Kindes gehört nicht in diese Gruppe, sondern in diejenige, in der die durch eine gemeinsame Mutter verbundenen Geschwister, Neffen und Nichten sich befinden. Auf dieser Stufe hat es eine Geschwisterehe gegeben. Dem damaligen Gefühl und der damaligen Auffassung war das, was wir heute schaudernd Blutschande nennen, vollkommen unbekannt. Die Kulturgeschichte liefert erdrückende Beweise für das Bestehen des Mutterrechts und der Mutterfolge, wenn auch nicht gerade bei vielen Völkern, und auch heute noch sind in Brauch und Sitte, wie in Mythe und Sage Nachklänge vorhanden. Die Entdeckung des Mutterrechts ist in der sozialistischen Literatur aus praktisch-politischen Gründen wie ein neues Evangelium aufgenommen worden. Man hatte damit die unrichtige Behauptung verknüpft, daß die Frau ursprünglich eine dem Manne mindestens gleichberechtigte Stellung eingenommen habe, daß dann erst später durch die kapitalistische Produktionsweise und Gesellschaftsordnung ihre Stellung herabgedrückt worden sei und daß erst die richtige Proletarierherrschaft eine

vollständige Gleichberechtigung herbeizuführen geeignet erscheine.[1]) Die Lehre vom Mutterrecht ist dann von Brentano, Ratzel,[2]) Pöhlmann[3]) und zuletzt auch von Georg v. Below angefochten worden. Sie berufen sich darauf, daß es unzulässig sei, Erscheinungen, die auch die Ergebnisse einer späteren Entwicklung oder Entartung sein können, als Überbleibsel eines Urzustandes zu bezeichnen. Von der Hand zu weisen ist dieser Gegengrund keineswegs. Allein man wird doch zu bedenken haben, daß man bei unkultivierten Völkern Eheformen vorfindet, die eine große Ähnlichkeit aufweisen mit denen, welche in der Urzeit manche jetzt zivilisierten Völker nachweisbar besessen haben. So drängt sich der Gedanke einer Verwandtschaft beider Erscheinungen von selber auf. Überaus wichtig ist ferner, daß mancherlei historisch unzweifelhafte Tatsachen des Familien-, Gemeinde- und Staatslebens besonders im klassischen Altertum durch die Theorie des Mutterrechts die bei unserem Problem überhaupt bestmögliche Aufklärung finden. Daß die gesellschaftliche Ordnung wohl nirgends ohne fremden Einfluß aus sich heraus zum Vaterrecht sich entwickelt hat, ist richtig. Doch beweist dies nichts gegen das Mutterrecht; ohne fremden Einfluß würde vielleicht der Fortschritt zum Patriarchat nicht oder nicht so bald oder in anderer Art, wie geschehen, erfolgt sein. Der von den Gegnern des Mutterrechts geforderte Beweis, daß dieses die allgemeine Form und eine überall notwendig gewesene Entwicklungsstufe in der Geschichte der Familie war, kann nicht geführt werden. Jedenfalls gewährt uns aber die bisherige Forschung die größte Wahrscheinlichkeit dafür, daß nicht Mann und Weib, sondern Mutter und Kind die Urkeime der Familie darstellen. Der natürlichen Volksphysiologie schien eine Blutsverwandtschaft nur zwischen der Mutter und ihrem Kinde zu bestehen. Der Vater ist ursprünglich garnicht festzustellen. Er wird garnicht als Erzeuger gedacht, sondern — erst in späterer Zeit — als Beschützer, als Erwerber des Lebensunterhalts. Zuerst wurde der Lebensunterhalt von der Frau aufgebracht, durch ihre stete für das Hauswesen des Geschlechts oder der Gruppe geleistete Arbeit. Der Mann steuerte nur mit den un-

[1]) Vergl. oben S. 84. 85 Anm., besonders das Buch von Engels.
[2]) Beilage zur Münch. Allg. Ztg. v. 30. und 31. Juli 1894.
[3]) Aus Altertum und Gegenwart 1895 S. 393 f.

sicheren Erträgen der Jagd und Fischerei zu den Bedürfnissen des Lebens bei. Die Frau war hiernach die wirtschaftlich produktivere, und das mag ihr eine freiere Stellung gewährt haben. Diese Tatsache ist nicht hinwegzudisputieren. Jene Auffassung von der Blutsverwandtschaft, also ein rein gedankliches Moment, wirkt zusammen mit einem wirtschaftlichen: der Lebensfürsorge durch die Frau. Diese beiden Momente erklären ausreichend die Mutterfolge, d. h. die Erbfolge von der Mutter auf deren Kinder und auf diejenigen, die mit der Mutter dieselbe Mutter haben. Der Schwiegersohn zieht während der Geltung des entwickelten Mutterrechts in den allermeisten Fällen zur Schwiegermutter ins Haus und mehrt dadurch ihre wirtschaftlichen Kräfte, ihren Einfluß, ihre Macht. Nachdem der Übergang zur seßhaften Lebensweise stattgefunden hat, mußte sich dieser Einfluß der Schwiegermutter stärken. Ja die wirtschaftliche Funktion der Frau verbindet sich bald mit einer idealen. Die Frau bringt das tägliche Opfer dar, sie schürt das Feuer des Herdes und wird so zur Priesterin und zur Beraterin. Ihre Stellung hebt sich dadurch noch mehr. Das Bild ändert sich erst, als der Mann einen erhöhten Beitrag zu dem Haushalte leistet, nachdem er größere Fertigkeit in der Jagd erreicht oder Land okkupiert hat. Der Mann wird Herr und Besitzer der Sache und bald trägt er Verlangen, seine Gewalt auch über die Personen auszuüben, deren Schutz er nach und nach übernimmt. Es ist also das Mutterrecht nicht überwunden worden durch eine veränderte Auffassung von der Blutsverwandtschaft mit dem Vater, diese Wandlung gehört erst späteren Zeiten an. Wohl aber ist es der Besitz des Mannes, die ihm gewordene Gewalt und Macht, die das Mutterrecht beseitigte. Jetzt zieht nicht mehr der Schwiegersohn zur Schwiegermutter, sondern er gründet sich selbst ein Heim. Damit erleidet die Schwiegermutter eine notwendige Machteinbuße. Daher ist in der Volksauffassung die Idee der grollenden Schwiegermutter entstanden, deren Haß symbolisch und auch zum Gegenstand von Sitte und Brauch wird.

Eine weitere kulturhistorisch sehr bedeutsame Tatsache ist, daß erst auf dem Gebiete des Vaterrechts der Gedanke der Unverletzlichkeit der Jungfrau entstand. Während die Frau als die Erwerbende dem Manne gegenüberstand, hatte sie für niemanden ihre Jungfräulichkeit zu wahren. Eine ganze Reihe

von Zeugnissen beweist, daß die recht häufige Hingabe an einzelne Männer als ein Gradmesser ihrer Vorzüge galt. Denn diese Hingabe war ein Beweis des Vielumworbenseins. Erst der besitzende Mann legt ihr Schranken auf und führt sie zu reinen Sitten. Der Besitz des Mannes und sein gewaltiges Übergewicht ergeben von selbst, daß die Raubehe die gebräuchlichste Eheschließungsform war. Die wachsende Einsicht führte dazu, an Stelle der mit der Raubehe verbundenen Mißhelligkeiten lieber friedliche Verhandlungen zu setzen. So kam es zu Entschädigungen an die Familie der Entführten. Die Kaufehe ist dann erst von der uns jetzt geläufigen modernen Ehe abgelöst worden. Allmählich, mit dem wachsenden Einfluß der Kirche, haben die Formalitäten jene uns selbstverständlich erscheinende Form angenommen, welche von dem Nimbus der Weihe und von der langjährigen Gewohnheit umflossen ist. Früher freilich hatten diese Formalitäten einen roheren Anstrich. So bestanden sie u. a. im Umgehen des Herdes durch die Braut, im gemeinsamen Essen und Trinken der beiderseitigen Familien aus demselben Gefäß, in der Überreichung bestimmter Symbole an die Braut. Es kommt auch vor, daß die knieende Braut vor das Bild des Hausgottes ihres Bräutigams ein zusammengehaltenes Bündel Stäbe als Zeichen der Unterwerfung legt. Oft führt auch der Bräutigam seine Erwählte buchstäblich zu dem Herde des Hauses, unter dem nach alter Volksauffassung die Geister der verstorbenen Familienmitglieder ihr Wesen trieben. Da dieser Herd auch der Altar des Hauses war, ist der Ausdruck „die Braut zum Altare führen" damals wie heute die markanteste Bezeichnung für die erfolgte Eheschließung gewesen und geblieben. Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Eheform ist besonders augenfällig. Das Eigentum setzt die Familie bereits voraus. Ohne Familie gibt es kein Eigentum. Bei der Gruppenehe ist eine Hausgemeinschaft der zusammengehörigen Familien vorhanden nnd damit eine völlige Unklarheit der Eigentumsbegriffe. Mit dem Entstehen einer monogamischen Ehe aber mußte auch das Eigentum individuell werden, d. h. aus dem kommunistischen wurde ein individuelles Eigentum. Es ist schwer zu sagen, ob die Monogamie diese Formation des Eigentums hervorgebracht hat, oder ob umgekehrt die Monogamie nur vollzogen worden ist als eine Folge großer wirtschaftlicher Umgestaltungen. So viel ist sicher, daß mit dem Augenblick, a

die Habe etwas bedeutet, der Übergang von dem Mutterrechte zum Vaterrechte notwendig war, nämlich der Zusammenschluß zu einer durch einen Mann beherrschten Familie, die auf dem durch den Mann erworbenen Besitze zu fußen hatte.

Die Idee von der Unlösbarkeit der Ehe und der Gattenliebe sind erst das Resultat höchster bisher erreichter Kultur und der Erfolg der Monogamie. Mit der Polygamie ist die Idee der Lösbarkeit von selbst gegeben. Mit der leichten Lösbarkeit der Ehe aber schrumpfte das Familienleben sehr zusammen. Wo Polygamie besteht, kann nicht der Zusammenhalt des Mannes mit dem Weibe ein starker sein, da er sich unter seinen verschiedenen Frauen zersplittert. Polygamie oder Polyandrie ist zweifellos überall der Monogamie vorangegangen, also auch überall ein extensives Familienleben einem intensiven. Die Familie ist nicht der ursprüngliche sittliche Verband, sondern es ist dies der Stamm. Der Stammesverband überragt die Familie an Einfluß; er ist ursprünglicher als die Familie, er nimmt die Kraft des Mannes ganz für sich in Anspruch: Die Superiorität des Stammes hemmt aber auch das Familiengefühl. Am besten wird dies bewiesen durch den häufig bemerkbaren Mangel der sprachlichen Bezeichnung für den Akt der Eheschließung, der Ehe, der Hochzeit. Bei niederen Völkern werden die entfernteren Verwandten viel genauer unterschieden als bei Kulturvölkern. Auch hieraus ergibt sich, daß die Zusammengehörigkeit eine große war. Aber die Zeit der Vorherrschaft des Stammes geht vorüber. Aus der Vielheitsehe entwickelt sich die Einehe. Wie sich diese aus der Vielweiberei oder Vielmännerei herausentwickelt, ist örtlich und zeitlich verschieden. Es wirken religiöse, ethische, klimatische, politische, wirtschaftliche und physische Motive mit. Ich brauche bloß die zwei letzten einigermaßen zu erklären. Das wirtschaftliche Motiv lag darin, daß bei den bisher polygamischen Gruppen die materiellen Mittel zur Erhaltung mehrerer Weiber fehlten und andererseits bei den polyandrischen Gruppen, welche immer als ein Zeichen wirtschaftlicher Armut gelten können, die materiellen Verhältnisse sich gebessert haben. Was das physische Motiv anlangt, so kann ich hier nur andeuten, daß es sich offenbar um eine teilweise Degeneration und Impotenz der Männer gehandelt haben muß, oder daß sie ihre Körperkräfte in anderer Weise als in dem Familienleben betätigen wollten. Nach menschlichem Ermessen gibt es aber nun

keine Eheform über die Einzelehe hinaus mit ihrer individuellen Gattenliebe, mit der grundsätzlichen Forderung der Unlösbarkeit und Ausschließlichkeit. Die Einzelehe ist eine lebenslängliche Gemeinschaft, gerichtet auf das innigste Zusammenleben und treues opferwilliges Zusammenwirken für ernste Lebensaufgaben. Auf ihr baut sich das häusliche Leben auf, ohne sich in den beiderseitigen Rechten und Pflichten der Ehegatten zu erschöpfen. Sie ist die Voraussetzung des Eltern- und Kindesverhältnisses mit seiner enormen Bedeutung für das Recht, die Gesellschaft und den Staat. Ehe, Eltern- und Kindesverhältnis zusammen bilden das Familienleben.

Nach alledem ist die Bedeutung der Familie für den Staat die einer Urzelle für den Körper. Ohne sie ist ein Staat nicht denkbar. Nur eine Familie, die zusammengehalten wird durch die Bande gemeinsamer Interessen, durch eine religiöse, sittliche, lebenbejahende Weltanschauung, die gesunde und natürliche Lebensweise betätigt, bildet die sichere Grundlage des Staates. Von der Familie geht alle ethische Gesamtauffassung, alle gemeinschaftliche Kultur aus. Die Familie liefert dem Staate die gebärfähigen Mütter, die werktätigen und die wehrfähigen Männer. Sie befördert in ihren Zusammenschlüssen, in ihrer Aggregation mit anderen gleichgearteten Familien das Wohl des Staates, indem sie ihr eigenes Wohl befördert. Egoismus und Altruismus fließen hier wunderbar zusammen. Im warmen Schoße der Familie, nicht in der kalten Öffentlichkeit können auch die für den Bestand und das Blühen des Staates unentbehrlichen Ideale gewonnen und gepflegt werden. Die Besonderheiten jeder einzelnen Familie verhindern, daß der Staat in der Schablone und Verflachung ein glattes und äußerliches Leben führt, wozu er deshalb sehr viel Neigung hat, weil der Staat alle seine Angehörigen in Verwaltung und Rechtspechung grundsätzlich gleich zu behandeln hat. Die Familie erst gibt dann die Eigenart, die ihrerseits den Ansporn bildet zur Selbstdurchsetzung, zu Kämpfen, aber auch zum Fortschritt. Jeder Angriff auf die Familie ist töricht, aber deshalb noch nicht mit gesetzlichen Maßregeln zu bekämpfen. Denn ein solcher Angriff ist unschädlich, da sich das Leben hier nicht nach Theorien und Gedanken, sondern nach der unerbittlichen Notwendigkeit der Naturgesetze vollzieht.

Von diesem Gesichtspunkt aus ist auch Stellung zu nehmen zu der sogen. freien Ehe. Es ist keineswegs zu leugnen, daß

die grundsätzlich unlösbare Bindung der Ehegatten zu mancherlei Mißständen und zu einer Fesselung von Personen führt, die sich innerlich fremd gegenüberstehen. Die Disharmonie mit dem Wesen des anderen Ehegatten kann beruhen auf einer falschen Einsicht in dessen Eigenschaften vor Schließung der Ehe, oder auf der irrtümlichen Ansicht über die eigenen körperlichen und seelischen Bedürfnisse. Eine Fremdheit zwischen den Ehegatten kann sich aber auch entwickeln auf Grund von Fehlern, sittlichen und sonstigen Verstößen während der Ehe, ja durch ein Sich-Auseinanderleben ohne persönliche Schuld! Hier setzt die Tragik ein. Je differenzierter die Kultur wird, desto feiner, diffiziler werden die Beziehungen der Ehegatten und desto eher besteht die Gefahr, daß Ideale und Hoffnungen zertrümmert werden. Die heutige Gestaltung der Einehe findet für diese unzweifelhaften Tatsachen, für die sich aus ihnen ergebenden Schwierigkeiten nur ein ungenügende Lösung. Unser ganzes Ehescheidungsrecht ist ja im Grunde nur ein Notbehelf. Auf der einen Seite entspricht die katholische Auffassung von der Unlösbarkeit der Ehe einem durchaus erhabenen Prinzip. Denn natürlich ist nicht der formelle Satz, daß selbst bei späteren Zerwürfnissen die Ehe aus einem religiösen Grunde unlösbar sein soll, das Primäre gewesen bei Aufstellung dieses Grundsatzes, sondern die Überzeugung, daß dadurch die Ehe während ihres Bestehens auf das beste beeinflußt wird. Es wird solcherweise eingewirkt auf die Eheleute, denen doch die Unlösbarkeit, der Gedanke, aufeinander in Leben und Tod angewiesen zu sein, vorgeschwebt hat. Aber dieses Prinzip ist gegenüber den tatsächlichen Lebensverhältnissen schwer durchführbar. Weder bei der Schließung der Ehe, noch bei ihrer Fortdauer wirken so viel Vernunftmomente, so viel reine und ungetrübte Empfindungen mit, daß nicht die Ehescheidung zu einem ständigen Kapitel, zu einer täglichen Erscheinung unseres Lebens würde. Und gegenüber solchen Mängeln hat dann allerdings die freie Ehe ein starkes Argument. Eine innerlich zerrüttete Ehe erscheint dann nicht mehr als eine sittliche Gemeinschaft. So basiert die sogenannte freie Ehe auf der Ansicht, daß sie nur bestehen solle, so lange die inneren Voraussetzungen vorliegen. Man geht nun wohl etwas weit, wenn man sie lediglich als ein Konkubinat auffaßt. Handelt es sich um intellektuell und ethisch hochstehende Personen, welche durch Neigung und gegenseitiges psychisches

Bedürfnis zusammengeführt werden, so kann man von einer höheren Warte aus ein solches Zusammenleben zwar nicht anerkennen, aber wenigstens verstehen. Solche rein gedachten und rein gehaltenen „freien Ehen" kommen aber höchst selten vor. Die meisten basieren auf grobsinnlichen Leidenschaften. Es liegt in einem solchen Verhältnis selbst, in der weitaus überwiegenden Zahl aller Fälle, der Keim von Zerwürfnissen. Die Möglichkeit der jederzeitigen Lösung des Bandes gibt diesem von vorne herein etwas Laxes, Ungewisses, Unsicheres. Es läßt den beiderseitigen Individuen tatsächlich, insbesondere auch gegenüber der Gesellschaft den freiesten Spielraum. Was dann weiter das Bedenkliche ist: es entsteht bei einem vielleicht das Seelenleben beider Personen stark anrührenden Ereignisse bald ein bedeutender Zwiespalt, für den es keine Heilung gibt, während er in der Ehe durch die Zeit, durch sittliche Läuterung, durch Verzeihen, nicht zuletzt mit Rücksicht auf Kinder ausgeglichen werden kann. Im Zusammenhange damit spricht gegen die freie Ehe noch das wichtige Moment, daß in ihr die Sorge für die Kinder, falls solche überhaupt mit Rücksicht auf die Gesellschaft gewünscht oder zugelassen werden, ganz besonders leiden muß. Endlich wird man sich, wenigstens nach den bisherigen Erfahrungen, der Einsicht nicht verschließen können, daß die vollständige gegenseitige opferwillige Hingabe bei der freien Ehe nicht von Dauer zu sein pflegt, und daß während ihres Bestehens die Gemeinschaft nicht gerichtet ist auf ernste Lebensaufgaben, sondern — immer von Ausnahmen abgesehen — auf die Entwicklung gewisser persönlicher, auf dem Geschlechtsunterschiede beruhender, manchmal recht raffinierter Genüsse. Jedenfalls bietet die Erfahrung den Beweis, daß gewisse kräftige und vor allem männliche Eigenschaften ihre beste äußere Entwicklung erst in der Ehe erhalten. Auch gewisse wesentliche Züge des weiblichen Charakters gelangen erst in einer ruhigen und auf sittlicher Lebensgemeinschaft beruhenden Ehe zur Entfaltung. Der Staat kann auch schließlich nicht verzichten auf eine äußerlich erkennbare Form der Begründung ehelicher Gemeinschaft, wobei die Frage, ob kirchliche, ob weltliche Feststellung erwünscht ist, eine Frage zweiten Ranges ist.

IV. Das führt uns zur Frauenfrage in allgemeinen. Was zunächst die Stellung der Frau bei den einzelnen Völkern betrifft, so ist sie bei den Orientalen eine recht niedrige gewesen. Auch heute noch

ist sie nicht viel mehr als eine offenkundige oder verschleierte Sklaverei. Bei den Griechen hatte die ehrbare Frau, wenigstens in Athen, nichts zu sagen. Die Einwirkung orientalischer Gedankengänge und Sitten war zweifellos von Kleinasien her auf Griechenland gekommen. Wir sehen, daß in der griechischen Geschichte von den Frauen nur diejenigen hin und wieder eine Rolle spielen, die nicht in der Ehe und auch nicht in einem ehrbaren Lebenswandel aufgehen. Die einzigen Frauen, die auch in der Geschichte und politisch einige Bedeutung haben, sind die Hetären, die liebenswürdigen, schönen und zweifellos höher gebildeten Glieder der weiblichen Gesellschaft. Auch noch heute wird die Frau in Athen in einer merkwürdigen Gefangenschaft und Isolierung gehalten. Etwas anders haben sich die Verhältnisse in Sparta entwickelt, wo es nach Aufhören der strengen Zucht recht abgehärtete Mannweiber gegeben hat, die an dem schließlichen Untergange Spartas nicht ganz unschuldig waren. Von den modernen europäischen Völkern zeichnet sich die französische Frau, wenn hier Verallgemeinerungen überhaupt zulässig sind, durch große, mit Liebenswürdigkeit geparte Energie aus. Diese beiden Eigenschaften geschickt verbunden erklären den Charakter auch des gallischen Mannes ganz vorzüglich. Es gibt schließlich in Europa kein Volk, bei dem das Geschlechtsleben, das derbe wie das raffinierte, und es gibt kein Volk, bei dem die Poesie der Liebe und die Beziehungen zum weiblichen Geschlecht eklatanter, raffinierter und künstlerischer ausgestaltet wären als bei den Franzosen. In England und Amerika ist die Stellung der Frau eine recht freie. Bei der durchschnittlichen geistigen Stufe der meist nur Geld verdienenden Ehemannskreatur pflegt man ihren Wert leicht zu überschätzen. In England überwiegen heute noch die Neigungsheiraten. Im ganzen findet man aber doch schon eine große Summe von werktätigen, insbesondere auch geistig befähigten Frauen in den englischen und amerikanischen Frauengesellschaften.

Was besonders die deutsche Frau betrifft, so kann man hier unmöglich von einem einheitlichen Typus sprechen. Der Reichtum des deutschen Wesens, das sich in unzähligen Landschaften, Kreisen, Gruppierungen, körperlichen und geistigen Besonderheiten kundtut, läßt eine Verallgemeinerung nicht zu. Das Patriarchat hat sich auch hier über Sachen und Hausangehörige gebildet. In der Gewalt des Hausherren stehen sowohl Frau

und Kinder, als auch die Unfreien. Der engere Familienkreis des Hauses galt als der Inbegriff der zu einer Hausgemeinschaft verbundenen Personen, wobei es nicht auf die Blutsverwandtschaft, sondern auf das Herrschaftsrecht des Hausherrn ankommt. Er hat über die Unfreien Eigentum, während sein Besitzrecht über Frau und Kind Munt genannt wurde. (Daher Vormund!) In der sogenannten germanischen Urzeit war der Vater nicht verhindert, Frau und Kinder hinzugeben und zu verkaufen. Gleichwohl bedeutet das altdeutsche ê soviel wie Recht und Band zugleich. Damit ist der Doppelcharakter der Ehe angedeutet, die sowohl eine rechtliche als auch eine sittliche Einrichtung ist. Hiernach bemißt sich zugleich die Stellung der deutschen Frau in der Geschichte. Tritt sie nach bedingungsloser Herrschaft der Monogamie vorerst in den Hintergrund, so sieht man doch ihre belebende Kraft und Tätigkeit ganz klar bis zur Reformation. Von da ab wirkt die Idee der Persönlichkeit auch auf sie ein und eine ganze Reihe von ausgezeichneten, auch in das öffentliche Leben eingreifenden Frauen ist zu verzeichnen. Allein eine ungestörte und harmonische Weiterentwicklung des Frauencharakters hat in Deutschland nicht stattgefunden. Erst in der allerletzten Zeit, im Zusammenhang sowohl mit den revolutionären Bestrebungen seit dem 18. Jahrhundert, als auch mit dem Aufkommen des Arbeiterstandes gewinnt die ganze Frauenfrage ein anderes Aussehen.

V. Die moderne Frauenfrage ist nicht nur eine wirtschaftliche und soziale, sondern auch eine ethische und kulturelle, endlich, soweit die Stellung der Frau im modernen privaten und öffentlichen Recht in Betracht kommt, auch eine rechtlich-politische. Fassen wir zunächst die Bedeutung ins Auge, die die Berufswahl der verheirateten Frau für die Familie und, im weiteren Verfolge, für den Staat hat. Ihr ursprünglichster und natürlichster Beruf ist der der Gattin und Mutter, die Fortpflanzung der Menschengeschlechts, die Kinderpflege und Erziehung. Sie ist die Seele des häuslichen Bereiches. Die heutige Familie ist aber nicht nur sittlicher Verband, sondern unbeschadet der Verschiedenheit der Güterrechtssysteme, Besitz- und Erwerbsgemeinschaft, für die als wirtschaftlicher, erhaltender und mehrender Faktor die Frau nicht minder als der Mann in Frage kommt. Das Bild ändert sich, sobald die Frau ihre Lebensaufgabe nicht in dem häuslichen Berufe findet. Das treibende

Moment kann Neigung, Fähigkeit, sehr häufig auch äußere und innere Not sein. Dies trifft heute selbst beim künstlerischen und wissenschaftlichen Schaffen zu, jedenfalls beim Beruf in Handel und Industrie, z. B. als Ladnerin, als Fabrikarbeiterin. In jenem Falle wird man meist der Familiengemeinschaft sich schwer fügende, mehr oder minder scharf ausgeprägte Individualitäten gewahren und ferner feststellen können, daß eine gemeinsame Willens- und Strebensrichtung der Ehegatten sehr selten, allenfalls dann vorhanden ist, wenn sich beide auf demselben Boden geistiger Tätigkeit wiederfinden, z. B. als Lehrer, Ärzte, Musiker, Schauspieler. Mag in solchem Falle die Frau innerhalb des Hauses tätig sein oder außerhalb, so ist eine Vernachlässigung der wirtschaftlichen, erzieherischen und ethischen Pflichten, die das Heim erfordert, unausbleiblich, besonders beim Vorhandensein von Kindern. „Mutterschaft und geistige Arbeit" sind unvereinbare Gegensätze, dies haben in ihrem Buch Adele Gerhard und Helene Simon (1903) unwiderleglich gezeigt. Freilich gilt das wieder nicht für einzelne Ausnahmen, besonders starke Charaktere und Köpfe, die beides, häusliche und künstlerische oder wissenschaftliche Pflichten zu vereinigen imstande sind. Aber über eine gewisse Halbheit, die zudem noch mit besonderer Abmüdung des Körpers und Zersplitterung des geistigen Könnens oder der Kraft des Schauens verbunden zu sein pflegt, kommen solche Persönlichkeiten nicht hinaus. Die Bedeutung einzelner hochstehender Frauen mit Doppelberuf soll gewiß nicht verkannt oder verkleinert werden. Es handelt sich hier aber um die pessimistisch beantwortete Frage, wie er auf die Familie einwirkt. Ein anderes wäre es aber, festzustellen, ob eine derartige, der häuslichen Gemeinschaft ungünstige Berufstätigkeit trotzdem für die höheren Formen der Kultur, für die wissenschaftlichen Fächer, für die künstlerische Entwicklung einer Zeit oder einer Richtung und damit auch für das innerhalb und außerhalb des Staates sich abspielende Gesellschaftsleben von Nutzen ist oder nicht. Hier kann man nur den einzelnen konkreten Fall ins Auge fassen, Verallgemeinerungen haben keinen Wert. Es müssen jeweilig alle Bedingungen berücksichtigt werden, die gegeben sind für die weibliche geistige Produktions- (nicht nur Rezeptions-) Fähigkeit, eine Frage, die noch gar nicht gelöst ist (Möbius). Es drängen sich Fragen vor wie diese: Wie steht es mit Höhe und Tiefe wissenschaftlicher oder künstlerischer Tätigkeit der Frau im Ver-

hältnis zu der des Mannes auf denselben Gebieten? Was bedeutet die spezifische Eigenart in der Erfassung höherer geistiger Berufsarbeit? Wird man z. B. die Besonderheit des Weltbildes, wie es sich in moderner schöner Literatur und Kunst darstellt, missen wollen, soweit es gesehen ist mit Frauenaugen und durch ein weibliches Temperament?

Der Einfluß der Berufswahl von wirtschaftlich erwerbenden Frauen auf die Familie hängt von dem Maße ab, in dem sie von dem Haushalte, ihrem Gatten, ihren Kindern zeitlich und innerlich entfernt sind, in dem sich ihre Willens- und Gemütsenergien dem ökonomischen Gewerbe zuwenden. Lassen sich hier zwar auch allgemeingiltige Sätze nicht prägen, so ist doch so viel klar, daß dies ganze Problem in der Hauptsache nur für die Angehörigen des (freilich nur schwer abzugrenzenden) Arbeiterstandes und des sogenannten niederen Bürgerstandes besteht, hier aber mit desto größerer Wucht in das tägliche Leben eingreift, das Schicksal der lebenden, die Hoffnungen und Aussichten der kommenden Generation bestimmt. Je höher die Arbeiterschutzgesetzgebung entwickelt ist, desto günstiger verläuft die Entwicklung. In Deutschland besteht seit 1891 das Verbot der Nachtarbeit und ein Maximalarbeitstag von 11 Stunden für die Frauen. Eine internationale Regelung des Verbots der industriellen Nachtarbeit der Frauen ist wohl bald zu erwarten, zumal die Rücksicht auf die internationale Konkurrenz die Besserung des Loses der arbeitenden Frauen hintangehalten hat.

Hiermit gelangen wir schon zu einer zweiten Grundfrage: Welche äußerliche wirtschaftliche Lage drängt die Frauen, auch vor allem die ehelosen, zum Erwerbe? Frauenarbeit, Frauenbewegung und Frauenemanzipation hängen aufs engste zusammen.[1]) Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts füllte die häusliche Berufsarbeit die Frau aus. Zusammen ging damit eine

[1]) Vergl. für das folgende: Pierstorff, Artikel „Frauenarbeit und Frauenfrage" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 2. Aufl., 3. Band 1900 S. 1195—1244 und Supplementband 1 und 2; derselbe Verfasser im Handwörterbuch der Volkswirtschaft von Elster, 2. Auflage, Band 1, 1906 S. 889—897; Pierstorff, Zimmer und Wychgram, Frauenberuf und Frauenerziehung 4 Vorträge 1899; Lily Braun, Die Frauenfrage. Ihre geschichtliche Entwicklung und ihre wirtschaftliche Seite. 1. Band 1901; Elisabeth Gnauck-Kühne, Die soziale Lage der Frau 1895; Bäumer, Die Frau in der Kulturbewegung der Gegenwart 1904; vergl. auch S. 102.

hauswirtschaftliche, selbst gewerbliche Produktion (z. B. Weberei). Doch wird letztere bald durch Männerarbeit verdrängt. Trotz mancher genialen Frau der Neuzeit und trotz der im Widerspruch zu ihr stehenden höfischen, besonders durch das Rokokozeitalter hervorgetriebenen Galanterie wurde die Frau rechtlich und sozial überall in Europa als Unmündige behandelt. Die französische Revolution bringt auch hier Reformen. Der Philosoph Condorcet kämpfte zuerst 1786 für die volle Gleichberechtigung der Frau auf allen Gebieten. 1792 schrieb Theodor von Hippel in ähnlichem Sinne sein Buch: „Über die bürgerliche Verbesserung der Weiber." In demselben Jahr aber erschien das berühmte Werk der Engländerin Mary Wollstonecraft: „The Vindication of the rights of Women". Unter Anerkennung des natürlichen Unterschiedes der Geschlechter in ihren physiologischen, psychologischen und intellektuellen Anlagen fordert sie vor allem eine Reform der weiblichen Erziehung. Damen, aber keine Frauen würden erzogen, man lehre sie Sitten, aber keine Moral; man richte ihr Streben auf eitlen und nichtigen Tand, aber nicht auf ernste Ziele. Man gewöhne sie, sich durch Spielereien zu beschäftigen und durch Vergnügungen zu zerstreuen, statt sie an Arbeit zu gewöhnen und ihre Ruhe der Pflege der Kunst, Natur und der Wissenschaft zu widmen. So würden jene schwachen, gedankenlosen Wesen geradezu gezüchtet, denen ihre eigenen Züchter, die Männer, nachträglich ihre Schwäche und Gedankenlosigkeit zum bittersten Vorwurf machten. Durch die umgebenden Verhältnisse seien sie tatsächlich minderwertige Menschen geworden. Man dürfe das weibliche Geschlecht nicht nach seinem gegenwärtigen Stande beurteilen. Erst solle man den Frauen Raum geben, ihre Kräfte zu betätigen, dann erst könne man bestimmen, welche Stelle sie auf der intellektuellen und moralischen Stufe einnähmen. Wenn sie dann zu vernünftigen Wesen erzogen sein werden, dürften sie auch nicht mehr als Sklaven behandelt werden, und müßten dieselben Rechte genießen wie die Männer. — Durch die Aufhebung der Zünfte in Frankreich 1791 ist die allgemeine Gewerbefreiheit herbeigeführt worden, die auch den Frauen zu gute kam. Im 19. Jahrhundert schwindet die Bedeutung der Hauswirtschaft als Produktionsfaktor, Geldwirtschaft tritt vollends an Stelle der Naturalwirtschaft, die technischen und maschinellen Umwälzungen, die Verkehrs- und Kommunikationsverhältnisse

bedingen eine Volkswirtschaft, bei der die Hervorbringung der notwendigsten täglichen Bedürfnisse durch die häusliche Wirtschaft eine Kraft- und Wertverschwendung wird. So werden unermeßliche Energien der Frauen überflüssig. Sie werden zunächst Heimarbeiter, d. h. im Auftrag eines anderen Gewerbetreibenden in ihren eigenen Räumen tätig, sie werden schlecht bezahlt, können aber immerhin ihren Haushalt versehen und ihre Kinder auferziehen. Mit dem Eintritt der Frau in die Fabrik, in das Kontor, in den Laden ändert sich dies vollständig. Das Erwerbsleben erzeugt die Frauenfrage und zwar wesentlich nach ihrer wirtschaftlichen Seite hin. Das, was Schriftsteller, wie George Sand und John Stuart Mill über die Emanzipation der Frauen schreiben, kommt zunächst, da es sich bei diesen um die ethische und intellektuelle Frage handelt, nicht zur Geltung. Einige Zahlen möge die Bedeutung der ökonomischen Seite der Frauenbewegung illustrieren. Im Jahre 1895 gab es in Deutschland in der Landwirtschaft, in der von alters her die Frauenarbeit eine große Rolle gespielt hat, neben 5,32 Millionen Männer 2,72 Millionen Frauen, gegen das Jahr 1882 eine Zunahme von 8,06 %. In der Industrie und im Bergbau waren tätig im selben Jahre 6,76 Millionen Männer und 2,52 Millionen Frauen. Die Zunahme der letzteren betrug seit 1882 34,97 %. In Handel und Verkehr waren 1895 erwerbstätig 1760000 Männer und 580000 Frauen. Die Zunahme der letzteren betrug seit 1882 94,43 %. In öffentlichen Diensten und freien Berufen, natürlich unter Ausscheidung von Armee und Flotte, waren $^1/_6$ Million Frauen. Mit Lohnarbeit wechselnder Art erwarben $^1/_6$ Million Männer und $^1/_5$ Million Frauen den Unterhalt. Die Zahl der weiblichen Dienstboten belief sich auf $1^1/_2$ Millionen. Spätere Ziffern, insbesondere aus der Volkszählung von 1900 stehen uns leider noch nicht zur Verfügung. Doch wird man mit aller Sicherheit eine steigende Tendenz, jedenfalls einen starken prozentualen Zuwachs an Frauenarbeit festzustellen haben. Wer heute bestreitet, daß es für das weibliche Geschlecht in den Klassen der Arbeiter und des niedrigen Bürgerstandes eine Frauenfrage gibt, würde schon mit Rücksicht auf diese Ziffern der Lächerlichkeit anheimfallen. Anders liegt die Sache bei den mittleren und höheren Gesellschaftsklassen. Hier ist freilich auch das wirtschlaftliche Moment nicht gleichgültig. Die Lage der Frau hat sich auch in diesen

Schichten ökonomisch im 19. Jahrhundert verschlechtert. Die Heiratsmöglichkeiten sind dadurch geringere geworden, daß allein in Deutschland nach der Volkszählung vom 1. Dezember 1900 27737247 Männern 28629931 Frauen gegenüberstanden, so daß in Deutschland ungefähr um eine Million die Zahl der Frauen die der Männer übersteigt. Bezeichnend ist auch, daß am 1. Dezember 1900 im Deutschen Reiche gezählt wurden 2413659 Verwitwete und Geschiedene. Große Bedeutung hat ferner das Anwachsen von Militär und Beamtentum in den letzten 50 Jahren, und zwar nicht bloß des Staats- und Kommunalbeamtentums, sondern auch desjenigen in privaten, kaufmännischen und industriellen Unternehmungen. Das Einkommen aller dieser Personen ist, bei naturgemäßer Verschiedenheit im einzelnen, bestenfalls ausreichend zu einem standesgemäßen Lebensunterhalt, sehr selten aber zur Zurücklegung oder Anhäufung von Vermögen. Durch Verbindung mit wohlhabenden Familien, insbesondere im Wege der Eheschließung zwischen Beamtentum und reichen Industriellen, wird zwar einiger, ethisch nicht sehr erfreulicher, Ausgleich getroffen; aber dies kommt nicht wesentlich in Betracht. Die aussichtslose Lage von Millionen Frauen hinsichtlich der Eheschließung und eines sorgenfreien Lebens ohne Ehe dürfte offensichtlich sein. Hier setzt denn — nicht durch ideologische Vorstellungen, sondern durch die Not der Dinge hervorgerufen — die Frauenbewegung ein in der Richtung ihrer auf bessere Erziehung und Bildung gerichteten Bestrebungen, in ihrem Verlangen nach Eröffnung immer größerer Berufsgebiete für die Frauen und nicht zuletzt das Frauenstudium. Wird die Standesanschauung, die einer Erwerbstätigkeit in den mittleren und höheren Bürgerschichten vielfach entgegensteht, überwunden, so zeigt sich oft, daß es an spezieller und insbesondere technischer Fachbildung für einen ernsten Beruf fehlt. So ergibt sich für die leichteren und keine besondere Intelligenz voraussetzenden Tätigkeiten ein Überfluß und ein Überangebot, womit wieder ein Sinken der Arbeitslöhne verbunden ist. In eigenartiger Weise verbinden sich somit in den höheren und mittleren Schichten die wirtschaftlichen und die ideellen Momente. Wenn das weibliche Mitglied einer Familie ohne nutzbringende Beschäftigung ist, ohne ernste häusliche oder sonstige Tätigkeit, so stellt sich jener geschäftige Müssiggang ein, der vor allem anderen der Nährboden ist von Frivolität, Männerfang, un-

nützem und planlosem Romanlesen und dergleichen mehr. Das lächerliche Spiel mit überflüssigen Handarbeiten, das Flirten, das Verflachen in dilettierender Musik, die Stümperei im Zeichnen und Malerei sind die täglich sichtbaren Folgen. Der Drang, mehr zu scheinen als zu sein, ist nirgends stärker als bei den unbeschäftigten tatenlosen Frauen, und deshalb auch die Unwahrheit ihrer Handlungen, ihrer sogenannten Ideale nirgends abstoßender. Diese Sorte von Menschen vergiftet die Gesellschaft, sie hat den stärksten Anteil an der gesellschaftlichen Heuchelei, an gefährlichem Getändel, an der Mißachtung höherer Kunst und echter, wahrhaft ernster Literatur. Affektierte Begeisterung und Schwärmerei, Aberglauben und gesellschaftliche Lügen gedeihen üppig auf solchem Nährboden. Deshalb sehnen sich auch reine Naturen unter den Frauen hinaus aus solcher Umgebung, aus dieser öden und flachen Welt des Selbstbetruges. Sie wollen nicht Drohnen sein auf Kosten schwerer Sorgen ihrer Angehörigen und lieber in das Feld ehrlicher Arbeit entlassen werden. Dazu kommt, daß die Öffentlichkeit, das Gemeinwohl, der Tätigkeit der Frauen in höchstem Maße bedarf. Die Krankenpflege, für die vor dem Beginn der Frauenbewegung nur religiöse Orden tätig waren, kommt hier wesentlich in Frage und eröffnet ein unabsehbares Gebiet edelster Betätigung, nicht minder die Armen- und Waisenpflege, soziale Hilfsarbeit anderer Art, wie Antialkohol- und Sittlichkeitsbewegung, Rechtsschutzvereine, Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen und nicht zuletzt das Unterrichtswesen. Die Frauenbewegung ist außerordentlich vielseitig, und zahllose kleine Flüsse laufen aus dem Strome der Emanzipationsidee in die Lande. Immerhin kann man die Grundforderungen der Frauenbewegung auf einige wenige Sätze bringen. Dr. Käthe Schirmacher (Die moderne Frauenbewegung. Ein geschichtlicher Überblick 1905) hat sie dahin formuliert:

1. Auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts: Gleiche Bildungsmöglichkeiten wie der Mann.

2. Auf dem Gebiete der Arbeit: Freie Bahn und gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

3. Auf dem Gebiete des Zivilrechts: Volle Rechts- und Handlungsfähigkeit der Ehefrau. Strafrecht: Aufhebung jeder Ausnahmebestimmung gegen das weibliche Geschlecht (Reglementierung). Rechtliche Verantwortlichkeit des Mannes auf geschlechtlichem Gebiete. — Oeffentliches Recht: Frauenwahlre

4. Auf sozialem Gebiet: Anerkennung des hohen Wertes sozialer Frauenarbeit und der Unvollständigkeit, Härte und Einseitigkeit jeder ausschließlichen „Männerwelt“.

Im ganzen muß man die Frauenfrage als eine bedeutende soziale Bewegung einschätzen. Offenbar handelt es sich um das Spiel von Kräften, deren sittliche Bedeutung groß ist. Ein hoher Idealismus, ein Streben nach Besserem kennzeichnet trotz mancherlei Schrullen, Absurditäten und Borniertheiten die Frauenbewegung. Die Gleichberechtigung, welche die Frau erstrebt, ist freilich nur cum grano salis zu verstehen. Sie hat ihre Grenze an den natürlichen Gesetzen, sowohl an den psychischen und physiologischen, als auch an den sozialen. Hier wie überall, wo sich das öffentliche Leben im Flusse befindet, muß man sich vor Prophezeiungen hüten, nur daß die nüchterne Betrachtung der Tatsachen zu dem Urteil berechtigt: Die Frauenbewegung hat einen gesunden Kern, und sie wird die Übertreibungen, die jeder frischen Strömung anhaften, bald überwinden und damit vielleicht den Widerwillen besiegen, mit dem ihr ein großer Teil der Männer, z. T. begreiflicherweise, gegenübersteht.[1])

---

[1]) Alles weitere, was die Frauenbewegung anlangt, kann hier nicht Gegenstand näherer Erörterung sein. Jedoch wird die nachfolgend angegebene Literatur zu eingehendem Studium befähigen. Über die soziale Stellung der Frau im allgemeinen, Arbeiterinnenschutz, soziale Fürsorge, über höhere Frauenbildung, über die Stellung der Frau im Privatrecht, ihre erstrebte Teilnahme an den politischen Rechten und an der öffentlichen Verwaltung geben die erwähnten Artikel von Pierstorff reiches Material. Ferner ist zu vergleichen A. Bebel: Die Frau und der Sozialismus. 27. Aufl. 1896; Eduard von Hartmann: Moderne Probleme. 2. Aufl. 1891; Ostrogorski: Die Frau im öffentlichen Rechte 1897; Elisa Ichenhäuser: Der gegenwärtige Stand der Frauenfrage in allen Kulturstaaten 1894; Helene Lange und Gertrud Bäumer: Handbuch der Frauenbewegung. 5 Teile 1901 — 1906; E. Gnauck-Kühne: Die deutsche Frau um die Jahrhundertwende 1904; Elsbeth Krukenberg: Die Frauenbewegung, ihre Ziele und ihre Bedeutung 1905; Schollenberger: Politik S. 234 ff.; Anton Menger: Neue Staatslehre S. 159 ff.; Anna Plothow: Die Begründerinnen der deutschen Frauenbewegung 1907; Marianne Weber: Beruf und Ehe 1906; G. Bäumer und Friedrich Naumann: Die sozialen Forderungen der Frauenbewegung im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Lage der Frau, in den Verhandlungen des evang.-sozialen Kongresses 1906. Gegen die Ideen von Ellen Key, deren hochethischer Gehalt nicht verkannt werden darf, schrieb Norström Das tausendjährige Reich 1907. Vom katholisch-kirchlichen Standpunkte aus behandelt P. Augustin Rösler Die Frauenfrage, 2. Aufl. 1907.

VI. Nicht fehlen mag schließlich bei der Lehre von den natürlichen Grundlagen des Staates die neuerdings viel erörterte Frage: Was lernen wir aus den Prinzipien der Deszendenztheorie in Beziehung auf die innerpolitische Entwicklung und Gesetzgebung der Staaten? Zu ihrer Lösung ist ein Preisausschreiben unter der Ägide der Professoren Ziegler, Conrad und Häckel in die Wege geleitet worden. Unter dem Gesamttitel: „Natur und Staat. Beiträge zur naturwissenschaftlichen Gesellschaftslehre," ist dann auch eine größere Anzahl von Werken erschienen.[1]) Wiewohl eine Reihe wertvoller Untersuchungen hierdurch angeregt wurde, ist es doch heute kein Zweifel mehr, daß die ganze Fragestellung recht unglücklich war und Ergebnisse gerade für die politische Wissenschaft nicht gezeitigt worden sind. (Vergleiche Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 73 und Tönnies: Zur naturwissenschaftlichen Gesellschaftslehre in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Band 29 und 30. Siehe aber auch die Erwiderung von Schallmayer daselbst, Band 30 S. 1 ff.) Nützlicher schon ist die Untersuchung von Rawitz: Urgeschichte, Geschichte und Politik (1903) und Kuhlenbeck: Natürliche Grundlagen des Rechts und der Politik (1904). Die Frage der Bedeutung der Darwinistischen Abstammungslehre für das menschliche Verbandsleben und Verbandsrecht hat vortrefflich Rehm erörtert in Hirth's Annalen 1906 S. 703 ff. unter dem Titel: Deszendenztheorie und Sozialrecht. Individuum, Gesellschaft und Staat müssen danach trachten, den Rückgang an natürlicher Auslese unter den Erbwerten, den unabwendbar jeder Kulturfortschritt im Gefolge hat, auszugleichen durch eine bewußte, also künstliche Auslese unter den Erbwerten. Die Bevölkerungpolitik des privaten, gesellschaftlichen und staatlichen Lebens

[1]) I. Heinrich Matzat: Philosophie der Anpassung (1903); II. Arthur Ruppin: Darwinismus und Sozialwissenschaft (1903); III. Schallmayer: Vererbung und Auslese im Lebenslauf der Völker (1903); IV. Albert Hesse: Natur und Gesellschaft. Eine kritische Untersuchung der Bedeutung der Deszendenztheorie für das soziale Leben (1904); V. Prinzipien der natürlichen und sozialen Entwicklungsgeschichte des Menschen (1904); VI. A. Eleutheropulos: Soziologie (1904); VII. Emil Schalk: Der Wettkampf der Völker mit besonderer Bezugnahme auf Deutschland und die Vereinigten Staaten von Nordamerika (1905); VIII. Alfred Methner: Organismen und Staaten. Eine Untersuchung über die biologischen Grundlagen des Gesellschaftslebens und Kulturlebens (1906).

darf nicht bloß eine quantitative, sie muß auch eine qualitative sein. Hierfür und weiter für die Tatsache, daß es kein Naturgesetz der Gleichheit der Individuen gibt, liefert das Deszendenzdogma den wissenschaftlichen Beweis.

III.

Entstehung und Untergang der Staaten.[1])

I. Entstehung der Staaten aus einem staatenlosen Zustande. Es ist der entwicklungsgeschichtliche Standpunkt einzunehmen. Jede Organisationsform, die einen herrschaftlichen Charakter trägt, muß man als „Staat" gelten lassen. Die Merkmale des entwickelten, insbesondere des heutigen Staates, darf man nicht ohne weiteres anwenden. Der wichtigste Entstehungsgrund des Staates ist die Gewalt, sei es im Wege der kriegerischen Eroberung und Unterwerfung, sei es im Wege einer okkupatorischen Kolonisation. Diese letztere ist bei fast allen kolonisatorischen Völkern und auch bei dem Erwerbe der deutschen Schutzgebiete, allerdings mit Hinzutritt gewisser Abtretungsverträge, vorherrschend gewesen. Über Kolonisation, insbesondere Deutschlands im einzelnen kann hier nicht gehandelt werden. Es sei auf die wichtigste Literatur verwiesen.[2])

Abgesehen von der Gewalt wurde die Entstehung des Staates noch zurückgeführt auf göttliche Einsetzung. Das Mittelalter und die Reformationszeit hat hieran festgehalten. Allein diese Vorstellung hat heute keine zwingende Kraft mehr und schwebt auch wissenschaftlich gänzlich in der Luft. Jedenfalls kann aber keine bestimmte Verfassungsform und auch nicht ein bestimmter Faktor der Staatsgewalt für sich die göttliche Einsetzung speziell geltend machen, wie z. B. Stahl im 19. Jahr-

---

[1]) Hierzu Jellinek, Allg. St.-Lehre, I. 259—279, Menger, Neue Staatslehre 36 ff.

[2]) Zimmermann, A., Kolonialpolitik 1905; Köbner, Deutsches Kolonialrecht 1904; Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung; D. Schäfer, Kolonialgeschichte 2. Aufl. 1906; Edler v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht 1907. In diesem Werkchen ist reiche Literatur verzeichnet. Bernhard Dernburg, Zielpunkte deutschen Kolonialwesens; Koloniale Lehrjahre und andere Vorträge 1907. Zwei periodische Unternehmungen sind zu beachten: „Die deutsche Kolonialzeitung" und die „Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft."

hundert die Ansicht vom göttlichen Recht der Monarchie aufgestellt hat. — Eine der einflußreichsten Theorien war lange Zeit diejenige, welche die Begründung des Staates durch Vertrag angenommen hat. Von Grotius bis Rousseau herrschte die Meinung, daß der Staat bloß durch Vertrag gegründet werden könne, sei es, daß es sich um eine einheitliche Staatsgründung handelte oder daß das Volk einen Vertrag zu dem Zwecke schloß, um sich seiner Freiheit zugunsten des Monarchen zu entäußern. Hiergegen ist zu erinnern: Rein historisch ist keine Staatsgründung durch Vertrag nachweisbar. Aber selbst wenn der Staat infolge eines Vertrages entstehen könnte, so ist sein Bestehen absolut unabhängig von jedem Vertrage und abhängig nur von dem Wirksamsein der Staatsgewalt. Sind doch auch die Personen, die den ursprünglichen Vertrag geschlossen haben, nicht dauernde Teilnehmer, und es müßte bei Richtigkeit der Theorie mit ihrem Tode der Staat selbst fortfallen. Endlich ist der Vertrag selbst schon ein Rechtsakt. Daraus folgt, daß es ein Recht gegeben haben muß, bevor der sogenannte staatengründende Vertrag geschlossen wurde. Ein Recht kann aber nur bestehen, wo die Rechtsordnung durchgeführt ist mittels einer höheren Gewalt, also durch die Staatsgewalt. So würde bei dem Abschluß des Vertrages bereits der Staat selbst vorausgesetzt sein, was ein Widerspruch in sich ist.

Nach der richtigen Ansicht ist der Staat kein Rechtsprodukt, sondern seine Entstehung eine historische Tatsache (Zorn). Er baut sich auf auf der Familie, dehnt sich in mehreren Generationen zum Geschlechterstaat aus. Er beruht auf der Hausgemeinschaft und den Gentilverbänden. Zu diesem tatsächlichen Zusammenleben und Zusammenschlusse muß dann aber noch das Gefühl der Gesetzmäßigkeit und die rechtliche Norm hinzukommen. Jede Staatenbildung ist demnach verknüpft mit einer Rechtsbildung, so daß auch Recht und Staat geschichtlich von Anfang an mit einander verbunden sind.

II. Sodann ist die Entstehungsform der Staaten aus anderen Staaten wichtig. Zwei oder mehrere Staaten, die sich isoliert fühlen, vereinigen sich zu einer Union, d. h. aus selbständigen Staaten wird ein neuer Einheitsstaat. Auf diese Weise werden die Staatspersönlichkeiten der alten Staaten vollständig vernichtet, sie gehen auf im neuen Staate. Auch können aus einem Staate mehrere gebildet werden, wie das Beispiel des Abfalls der Niederlande und Belgiens zeigt. Auch können eine Anzahl von

Kolonien zu einem Einheitsstaate werden und darin jede einzelne als Provinz auftreten. Die Veränderungen können sich vollziehen durch Eroberung oder Staatsumwälzung, sei es Revolution, auf der das heutige Italien beruht, sei es durch Staatsstreich, auch mit Zustimmung der bisherigen Staatsgewalt oder diplomatische Vereinbarung wie bei Serbien, Rumänien 1878. Die Art der Entstehung des Staates läßt aber keinen Schluß zu auf eine bestimmte Verfassungsform.

III. Was den Untergang der Staaten betrifft, so ergibt sich dieser unmittelbar oder mittelbar aus dem, was aus der Entstehung und Umbildung der Staaten gesagt ist. Geht ein Staat hervor aus der Verschmelzung zweier bisher selbständiger Staaten, so gehen diese gleichzeitig unter usw. Ebenso mannigfaltig wie die Ursachen der Entstehung sind auch die der Auflösung. So Auswanderung oder Vertreibung eines Volkes aus seinem Gebiete (Völkerwanderung); Krieg, Eroberung eines Staates durch einen anderen, Debellatio (1866: Hannover, Frankfurt a. M., Kurhessen). Diese setzt voraus, daß der ganze Staat in die Hand des Eroberers kommt, nicht bloß ein Teil; es muß die juristische Persönlichkeit des früheren Staates beseitigt werden. Ein Untergang der Staaten tritt auch ein bei Teilung, so bei der von Polen; sie kann auch erfolgen durch Unterordnung eines Staates unter die Obrigkeit eines anderen oder auch durch physisches Absterben von Völkern, wie das klassische Beispiel des untergehenden Roms beweist.

IV.

Die Lehre von der Rechtfertigung des Staates.[1])

Wir suchen nach einem vernünftigen und zureichenden Grunde für die Institution des Staates. Dieser ist von einer kleinen Minderheit oft schlechthin verworfen worden. Hier muß man besonders an die Verfechter einer bloßen Gesellschaftsorganisation und an den Anarchismus denken. Zur Rechtfertigung des Staats sind verschiedene Auffassungen geltend gemacht worden.

---

[1]) Vgl. hierzu Jellinek S. 177—222, Menger 7 ff. 56 ff.

Nach der religiösen Auffassung ist der Staat kraft göttlicher Stiftung oder kraft göttlicher Fügung vorhanden. Jede einzelne Person ist nach göttlichem Gebote verpflichtet, ihn anzuerkennen. Diese Anschauung ist sehr alt und weit verbreitet, sie ist jedoch unhaltbar. Denn sie bedeutet am letzten Ende nicht die Rechtfertigung des Staates, sondern seine Knechtung durch die Kirche. Sie widerspricht unseren modernen Anschauungen über die weltliche Gewalt und über die Bedeutung der Staatsgewalt. Sie fußt hauptsächlich auf der Autorität bedeutender Schriftsteller, insbesondere der Kirchenväter, und schöpft deshalb die ihr innewohnende Kraft mehr aus der Tiefe des Gemüts als aus verstandesmäßiger und wissenschaftlicher Betrachtung. Die Theorie ist wissenschaftlich auch deshalb in Mißkredit geraten, weil sich die entgegengesetztesten Parteien gleichmäßig auf die Lehre von der göttlichen Einrichtung des Staates, auf die hl. Schrift und auf das Gottesgebot bezogen und in der Tat die widersprechendsten Theorien mit einigem Schein der Wahrheit aus ihr abgeleitet werden können. Die religiöse Theorie negiert auch den Staat, sei es, daß sie ihn der Kirche unterordnet, sei es, daß sie in ihm den Anreiz zur Sünde sieht, sei es endlich insofern, als sie durch ihre extremen Forderungen die staatszerstörenden Elemente und Bewegungen herausfordert. So ist insbesondere in unseren Tagen die Sozialdemokratie und der Anarchismus der festen Überzeugung, daß die Religion nur die Funktion habe, die konkrete Macht und die angeblichen Ausbeutungsverhältnisse zn befestigen und daß sie bereit und geeignet erscheint, einen Bund einzugehen mit der rohen Gewalt, auf welcher das Staatswesen angeblich beruhen soll.

Eine zweite Lehre ist die sog. physische oder Machttheorie. Danach werde der Staat gerechtfertigt, indem man die Herrschaft des Stärkeren und die Unterdrückung des Schwächeren als ein unentrinnbares Naturgesetz behauptet mit dem Zusatze, daß es infolgedessen das beste sei, sich dem Staate unterzuordnen. Auch diese Theorie hat ihre reichhaltige Entwicklungsgeschichte und führt über Hobbes, Spinoza und Ludwig von Haller zu den Vertretern des modernen, insbesondere des Marxschen Sozialismus. Dieser betrachtet den heutigen Staat hauptsächlich als den der herrschenden Klasse und als eine Maschine zur Niederhaltung der unterdrückten und ausgebeuteten Klassen. Es wider-

spricht sich aber diese auf die Evolutionstheorie begründete Auffassung des Sozialismus selbst, weil nämlich danach auch der Machtstaat nur eine Entwicklungsphase darstellen kann, die durch die Evolution beseitigt und überwunden wird. Die Theorie ist auch sonst nicht geeignet, zur Rechtfertigung des Staates zu dienen. Wenn die Staatsgewalt lediglich eine Machtfrage ist, so ist von selbst die Berechtigung jeder Umsturzbewegung gegeben. Wenn die bisherigen Machthaber nur auf Grund ihrer Gewalt herrschen, so liegt der Wunsch bei den Beherrschten nahe, selbst die Gewalt und damit die Regierung zu erlangen. So erscheint diese Theorie geradezu eine Aufforderung zu einer permanenten Revolution, zu einem steten Kampfe von unten und oben, zwischen Teil und Ganzem. Indem sie auch jeder ethischen Kraft entbehrt und kein Verhältnis zwischen Subjekt und Objekt der Staatsgewalt herzustellen oder zu erklären vermag, dient sie ebenfalls nicht zur Rechtfertigung des Staates.

Eine dritte Auffassung pflegt man die Rechtstheorie zu nennen. Sie gliedert sich in drei verschiedene Zweige. Der eine ist identisch mit der Vertragstheorie, welche den Staat rechtfertigt durch den angeblichen consensus omnium, mit dem der Staat gegründet worden sei. Diese Theorie ist schon deshalb falsch, weil ein Vertrag nur existieren kann, wenn eine Rechtsordnung vorliegt, diese aber nur in einem Staate möglich ist. Tatsächlich aber hat nie und nirgend eine Begründung des Staates mittels Vertrages nachgewiesen werden können. Ein zweiter Zweig der Rechtstheorie ist die sog. Patriarchatstheorie. Nach dieser erscheint der Staat als die vergrößerte Familie, der Herrscher als der Vater aller, wie man sagt: der Landesvater. Diese Ansicht bedarf heute als eine naive und durch Gründe nicht gestützte, keiner Widerlegung. Eine dritte Unterart der Rechtstheorie ist die sog. partimoniale. Danach rechtfertigt sich der Staat dadurch, daß er auf einer das Eigentum schützenden Rechtsordnung beruht und Produkt des Rechtes ist. Der Sinn des Staates bestehe darin, zum Schutze einer öffentlichen Rechtsordnung zu dienen. Wenn man auch diese Theorie historisch sehr wohl begreifen kann, so ist sie doch nicht minder, wie ihre Vorgängerin, zu verwerfen. Denn sie kann nicht erklären, woher denn jenes Recht und woher die Rechtsordnung stammt, die geschützt werden. Sie konstruiert auch ein vorstaatliches Recht, das jedoch niemals bestanden hat.

Eine ethische Rechtfertigung des Staates ist schon bei Plato und Aristoteles zu finden; sie wurde dann besonders von Christian Wolff, Fichte und Hegel, aber auch von neueren Rechtsphilosophen vertreten. Durch die sittliche Idee, durch die Auffassung, daß die menschliche Persönlichkeit nur innerhalb des Staates sich ganz und im guten Sinne entfalten könne, wird diese Ansicht gestützt. Diese ethische Theorie schwebt vollständig in der Luft. Richtig ist einzig und allein die psychologische Theorie. Sie erkennt, daß der Staat eine historische Notwendigkeit sei und daß er infolgedessen nicht durch willkürliche Willensakte der Menschen geschaffen sein kann. Sie geht dann ferner von der Tatsache aus, daß das ganze staatliche Leben nichts weiter ist, als die Betätignng menschlicher Handlungen, und daß diese infolge ihres gesellschaftlichen Zusammenschlusses einer bestimmten Organisation bedürfen. Wie primitiv auch eine menschliche Verbindung sein mag, zur Abwehr von Störungen und zu schaffender Arbeit bedarf es stets einer Organisation. Diese aber kann nicht rein faktischer Art sein. Sie kann nicht in bloßen Verkehrsnormen sich erschöpfen. Es ist eine arge Verblendung, zu hoffen, daß die ethische Begabung der Menschen, ihr Selbstinteresse, ihre Vernünftigkeit ein von selbst eintretendes Gleichgewicht aller gegeneinander wirkenden Kräfte herbeizuführen imstande wäre. Es bedarf vielmehr, wie die Geschichte lehrt, unbedingt eines Rechtsschutzes, durch den dem einzelnen die Schranken, innerhalb deren er sich zu bewegen hat, ein- für allemal zugewiesen werden. Wo der individuelle „vernünftige" Wille ohne Rechtszwang als der Grund aller sozialen Institutionen behauptet und anerkannt wird, dort liegt im letzten Grunde nichts anderes vor, als die Vorherrschaft der Gewalt. Denn es gibt keinen Maßstab, der den angeblich vernünftigen Willen des Einen abgrenzen könnte von dem angeblich vernünftigen Willen anderer Personen und nur eine über allen Individuen stehende, mit Machtvollkommenheit ausgerüstete, unbedingte Herrschergewalt besitzende Rechtsordnung ist imstande, jedem das Seine nach Maßgabe der gesellschaftlichen Verschiebungen und als das Ergebnis der Kämpfe der verschiedenen sozialen Gruppen zu gewährleisten.

Zweites Kapitel.

Die staatlichen Elemente.

I.

Das Staatsgebiet.

1. Es ist das körperliche materielle Substrat, auf dem der Staat sich erhebt, die räumliche Begrenzung für die Ausübung der Staatsgewalt. Das Staatsgebiet ist ein unentbehrliches Merkmal des Staates. Die rechtliche Bedeutung äußert sich negativ darin, daß die Herrschaft eines anderen Staates oder einer anderen Persönlichkeit ohne Erlaubnis des Herrscherstaates auf dessen Gebiet ausgeschlossen ist, positiv darin, daß alle auf dem Gebiete befindlichen Personen der Staatsgewalt unterworfen sind, mögen sie Staatsangehörige oder Fremde sein; wenn auch natürlich das Band, das diese hält, ein loseres ist. Der Staat ist also eine Gebietskörperschaft, hierdurch auch unterschieden von der Kirche, deren Herrschaftsgebiet eine geistige innerliche Seite der menschlichen Persönlichkeit ist. Dagegen erscheinen die Kommunen als Gebietskörperschaften, aber nicht mit einem ursprünglichen, sondern nur mit einem vom Staate abgeleiteten Rechte und dem Staate gegenüber grundsätzlich nicht unabhängig. Nicht Gebietskörperschaften sind ferner Verbände politischer, künstlerischer, geselliger Natur, nicht die Standesvertretungen; mögen sie auch im einzelnen Falle Herrschaft über Personen haben, so ist diese doch niemals eine solche auf territorialer Grundlage.[1])

2. Die staatliche Tätigkeit ist nur möglich auf Grund ausschließlicher räumlicher Entfaltung innerhalb eines bestimmten Gebietes. Denn nur eine Staatsgewalt mit höchster Herrschaft kann auf demselben Gebiete herrschen. Jedoch fehlt es nicht

---

[1]) Leist, Vereinsherrschaft und Vereinsfreiheit im künftigen Reichsrecht (1899) und in seinen: Untersuchungen zum inneren Vereinsrecht (1904) zeigt die bestehende große soziale und wirtschaftliche Macht der Vereinsbildungen.

an Ausnahmen. Eine solche besteht beim Condominat, einem Gebiet, das im Miteigentum mehrerer Staaten steht; besser spricht man von Coimperium, Mitherrschaft z. B. bei Schleswig-Holstein 1864—1866 zwischen Preußen und Österreich, heute noch beim Bodensee, der im Condominat der angrenzenden Staaten steht, bei Bosnien und Herzogowina in dem von Österreich und Ungarn. Eine weitere Ausnahme von jener Regel stellt der Bundesstaat dar. In diesem hat sowohl er, als auch der Einzelstaat eine Herrschaft über das Gebiet. Nicht originäre, sondern derivative Gebietshoheit infolge Selbstbeschränkung des duldenden Staates liegt vor bei Protektorat und Suzeränität.[1])

Das Wesen des Protektorats ist die Aufrichtuug einer Schutzherrschaft gegenüber einem politisch und kulturell niedriger stehenden außereuropäischen Lande, dessen Staatsnatur jedoch, bei aller tatsächlichen und rechtlichen Einschränkung, aufrecht erhalten bleibt. Das Protektorat bildet ein Mittel kolonialer Ausdehnung. Vorbereitet wurde ein solches für England durch die englisch-ostindische Kompagnie; sie schließt mit indischen Fürsten in den Jahren 1757—1791 und später 1800—1833 Verträge ab, im wesentlichen Handelsabkommen, an die sich Landabtretungen, gelegentlich auch Schutz- und Trutzbündnisse knüpfen. Tribut an die Engländer und Verwaltungskontrolle zur Wahrung der englischen Interessen sowie militärische Sicherung der Vorherrschaft, die Einsetzung eines Residenten, der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit hat, auch seine eigenen Einkünfte, gelegentlich auch Grenzzölle erheben darf, kehren als typische Bestandteile der Abmachungen wieder.

Nicht viel verschieden sind die Verträge, die die Niederlande abschlossen mit indischen Fürsten, z. B. mit dem von Assam (1846). Anerkennung des Königs der Niederlande als Souverän, Zugehörigkeitserklärung zum Reiche Niederländisch-Indien, Verbot der Landabtretung an fremde Staaten, Beschränkung der Staatsvertragsfreiheit mit diesen bilden die Regel. Frankreich hat in Taiti (1874), in Tunis (1881 und 1883) Protektorate begründet. Es vertritt jene Staaten in ihren auswärtigen Beziehungen, unter Belassung einer gewissen

[1]) Vgl. Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten 1896.

Unabhängigkeit in der innern Verwaltung. Madagaskar, ursprünglich Protektorat, ist seit 1896 französische Kolonie geworden. Ein Protektorat hat Italien über San Marino seit 1862, England über Afghanistan seit 1879.

Die Suzeränität, orientalischen Ursprunges, bedeutet die Oberherrlichkeit eines Staates über einem anderen Gemeinwesen, das in der Ausübung der Souveränität in wesentlichen Punkten eingeengt ist. So standen unter der Suzeränität der Pforte bis 1866 die Donaufürstentümer Moldau und Walachei, Serbien bis zum Berliner Kongreß 1878, und es stehen heute noch Bulgarien und Egypten unter ihr. Die Rechtsverhältnisse haben sich bezüglich Egyptens auch durch die tatsächliche Besetzung seitens Englands (1882) nicht geändert. Während das Land bis zum Jahre 1806 sich einer weitgehenden Unabhängigkeit erfreute, hat die Suzeränität rechtliche Formulierung gewonnen durch die Verträge zwischen England, Rußland, Österreich und Preußen vom 15. Juli 1840 (Frankreich trat 1841 bei) und den Firmanen von 1841, 1873 und 1879. Innerhalb gewisser Grenzen ist Egypten unabhängig. Der Vizekönig ist der Delegierte des Sultans mit der Befugnis zur Erhebung von Steuern und einer sich stets erweiternden Autonomie. Die egyptische Armee bleibt rechtlich ein Teil des türkischen Heeres, und die Gesetze und Verträge der Pforte gelten auch für Egypten.

Suzerän über die Republik Andorra sind Spanien und Frankreich, dieses allein über Cambodja (1863 und 1883). England ist suzerän über die drei Staaten der Insel Borneo seit 1888 und über das Sultanat Zanzibar seit 1890. Den Sudan betrachtet England kraft Eroberung als unter seiner Souveränität stehend. Endlich ist eine Oberherrlichkeit der Vereinigten Staaten von Nordamerika über die Insel Cuba seit 1898 entstanden.

3. Das Staatsgebiet umfaßt nicht nur die Erdoberfläche, sondern auch die Schichten unter dieser, grundsätzlich „bis zum Mittelpunkt der Erde!“ Praktisch wird dies für die Frage der Bergwerke, unterirdischen Gänge, Tunnels (Eisenbahnen!), Grotten (Capri!). Auch der Luftraum über der Erdoberfläche gehört zum Staatsgebiet. Man denke an das Ziehen von Telegraphen- und Fernsprechdrähten und an die Luftschiffahrt; diese

wird besonders im Falle eines Krieges wichtig, auch für die Stellung der neutralen Staaten.

4. Der *Umfang* des Staatsgebietes hat auch seine politische Seite. Die steigende Dichtigkeit der Bevölkerung bringt leicht Schwierigkeiten beim Unterkommen der einzelnen in den verschiedenen Berufen (Landwirtschaft, Industrie) und schmälert die Ernährungsmöglichkeit, besonders wenn die Produktionskraft des Landes nicht im Verhältnis zu dem Bedarf steht und wenn eine stets wachsende Einfuhr notwendig ist. Dann ergibt sich das Problem der übrigens immer nur relativen *Übervölkerung* und damit entstehen die Fragen der *Auswanderung*, der *kolonialen Ausdehnung* und auch neuerdings des *Imperialismus*. Das Kolonialwesen ist schon gestreift worden. Was das Auswanderungswesen*) angeht, sei nur auf einige Ziffern verwiesen. Die Bevölkerungszunahme des Deutschen Reiches ist eine ständige. 1871 $40^{1}/_{2}$ Millionen, stieg die Bevölkerung 1904 bereits auf $59^{1}/_{2}$ Millionen. Am 1. Dezember 1905 betrug die ortsanwesende Bevölkerung 60605183 Seelen in Deutschland. Die jährliche Bevölkerungszunahme beläuft sich durchschnittlich auf eine halbe Million, in den letzten Jahren sogar auf 800000 Köpfe. Es wird ein organischer Zusammenhang zwischen Bevölkerungszunahme und Auswanderung von Sachverständigen als nicht erkennbar bezeichnet. Von einer Übervölkerung wollen die meisten nichts wissen. Diese könne also auch nicht die Auswanderung veranlaßt haben. Immerhin ist kein Zweifel, daß Ursachen wirtschaftlicher Natur an der Auswanderung beteiligt sind. Von 1820—1870 sind allein nach der amerikanischen Union eingewandert 2368493 Deutsche. Auch nach Gründung des Deutschen Reiches sind 90—95% der Auswanderer überhaupt nach den Vereinigten Staaten gezogen. Die Ziffer schwankt zwischen 18240 im Jahre 1877 und 206189 im Jahre 1881. Der wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands hat einen Rückgang in der Auswanderung herbeigeführt. Im Jahre 1903 sind ausgewandert 33649, im Jahre 1904 26085 Personen. Hinsichtlich der *imperia-*

[1]) Artikel von Götsch: Auswanderung in dem Wörterbuch der Volkswirtschaft von Elster, 2. Aufl. I. Bd. (1906) S. 278 ff., und desselben Verfassers Kommentar zum Reichsgesetz über das Auswanderungswesen vom 7. Juni 1897, 2. Auflage 1907.

listischen Bewegung kann nur auf ihre politische und wirtschaftliche Bedeutung und auf die wichtigste vorhandene Literatur verwiesen werden.[1])

II.

Das Staatsvolk.[2])

I. Das Volk im Rechtssinne. Das Volk ist die Summe der Einzelnen, die den Staatsverband bilden, die Gesamtheit der Mitglieder des Staates, die Summe der die Verbandseinheit bildenden Personen, das Subjekt der Staatsgewalt. Das Volk ist aber auch der Gegenstand staatlicher Tätigkeit, Objekt der Staatsgewalt. Sowohl die aktive wie die passive Seite des Verhältnisses ist wichtig. Betont man die letztere, so kommt man zu einer Identifizierung von Staat und Regierung und schließlich zu einer Theorie der Gewalt, da jede Gruppe von Staatsangehörigen dann die Tendenz hat, zur Herrschaft zu gelangen und Hammer statt Amboß zu sein. Der Gegensatz von Herrschenden und Untertanen ist nur ein politischer und kein rechtlicher. Er beruht auf Auseinanderreißung der den Staatsverband bildenden z. T. aktiven z. T. passiven Gruppen, In Wirklichkeit sind auch die Herrschenden Volk. Denn sie sind nur Träger des Gemeinwillens und es ist ohne die einzelnen Glieder der Staatskorporation ihr Bestehen nicht denkbar.

II. Das Volk im Rechtssinne ist nicht identisch mit dem Volk im natürlichen Sinne, mit der Nationalität: Seit Manzini

---

[1]) Genannt seien u. a.: Erich Marcks, Die imperialistische Idee in der Gegenwart 1903; von Schulze-Gaevernitz, Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20. Jahrhunderts 1906; Heinrich XXXIII., Prinz Reuß j. L., Der britische Imperialismus 1905; Dr. Felix Freiherr von Oppenheimer, Englischer Imperialismus 1905; Imperialismus, eine Sammlung von Aufsätzen englischer, amerikanischer, französischer und deutscher Schriftsteller, hg. von Dr. W. Borgius 1906; Gerhard Braude, Die Grundlagen und die Grenzen des Chamberlainismus 1906; Hatschek, Die staatsrechtliche Ausgestaltung des britischen Imperialismus, Zeitschr. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht 1906 S. 433 ff.

[2]) Vgl. Jellinek, A. Staats-L. S. 393 ff.; Schollenberger, Politik S. 157 ff.

versteht man darunter die natürliche Lebensgemeinschaft der Menschen, die verbunden sind durch gleichen Ursprung, Sitte, Wohnung, Sprache, manchmal Religion und die sich als eine soziale Einheit fühlen. Allein diese klassische Definition ist willkürlich und vieldeutig. Im Leben der westeuropäischen Völker ist vollständige Gleichheit des Ursprungs fast nirgends nachzuweisen. Überall vielmehr gewahrt die ethnographische Forschung eine Mischung verschiedener Rassen und Stämme. Die Abweichungen in der Sitte wachsen mit der Größe der Nationalitäten. Die Gemeinsamkeit der Sprache ist ebenfalls nicht maßgebend, denn es brauchen die eine bestimmte Sprache Sprechenden nicht derselben Nation anzugehören, wie z. B. die englisch sprechenden Personen in Amerika, Afrika und Asien nicht Engländer sind. Eine und dieselbe Religion im ganzen Staate ist weiterhin nur ein Zeichen der geringen Differenzierung und Verfeinerung der Kultur, bei deren Steigen die Entwicklung der Individualitäten auch im Religionsleben zu Spaltungen und Scheidungen führt. So bleibt von allen Begriffsmomenten nur das eine übrig, daß die betreffenden Menschen sich als eine soziale Einheit fühlen. Dieses auf das wankende Gefühl gegründete Begriffsmoment ist aber ausschlaggebend und damit ist auch die Bedeutung, die Überspannung und wiederum das Zurücktreten des Nationalgefühls zu erklären. Historisch betrachtet, ist das Nationalitätsgefühl die notwendige Reaktion gewesen gegen das napoleonische Weltreich, gegen einen falsch verstandenen Humanismus der Aufklärungszeit und gegenüber der letzten Hegemonie der Klassizität am Ende des 18. Jahrhunderts.

Was das Verhältnis zwischen dem Volk im Rechtssinne und dem Volk im natürlichen Sinne betrifft, so ist jenes in der Lage, verschiedene Nationalitäten zu umfassen, z. B. Österreich-Ungarn, das viele Nationalitäten besitzt. Anderseits kann eine Nationalität in verschiedenen Staaten aufgeteilt sein, so z. B. die slavische. Ein Rechtsgrundsatz dahingehend, daß jeder Volksstamm das Recht habe, für sich einen Staat zu bilden, kann **nicht** anerkannt werden (Seydel).

III. Als ein Zeichen moderner Kulturentwicklung gilt die Anerkennung der Rechtssubjektivität des einzelnen auch gegenüber dem Staate. Damit ist das Bestehen von subjektiven öffentlichen Rechten festgestellt. Wer sie leugnet, verficht damit die

Omnipotenz des Staates. Wer sich aber für das Bestehen der subjektiven öffentlichen Rechte einsetzt, hat zwei durchschlagende Argumente: die historisch-politische Entwicklung und das positive Recht. Was jene anbetrifft, so hat zwar das Mittelalter theoretisch und der absolute Staat praktisch daran festgehalten, daß der Staat alle Macht in sich vereinige und daß er gegenüber den Untertanen nur Rechte habe. Auch der Feudalismus hat bei seiner Vermischung öffentlichen und privaten Rechts ebenfalls nicht zur Anerkennung gerade des subjektiven öffentlichen Rechts beitragen können. Die Keime der Lehre von den subjektiven öffentlichen Rechten finden sich aber doch schon im Mittelalter und zwar in den Verträgen, welche zwischen der Staatsgewalt auf der einen Seite mit den einzelnen Untertanen, Standesgruppen, Berufvertretungen auf der anderen geschlossen worden sind. Freiheitsbriefe und Urkunden, welche zwischen den Herrschern und den Landständen einen modus vivendi herzustellen versuchten, bilden den Ausgangspunkt der Lehre. Infolge der Reformation und der religiösen Kämpfe ist insbesondere in England und Schottland das individuelle Recht der religiösen Bekenntnisfreiheit verfochten worden. Seit dieser Zeit haben dann insbesondere die amerikanischen Kolonien Englands die Lehre zur rechtlichen Anerkennung gebracht. In den Petitions of right 1626 und der Bill of rights 1689 sind formell zwar die alten Landesfreiheiten und Rechte vom Könige von England anerkannt worden, tatsächlich aber war nicht bloß eine Bestätigung des bisherigen Landesrechts in Frage, sondern eine Machtabgrenzung zwischen der Krone und dem Parlament. Die Naturrechtslehre hat dann, insbesondere durch den Mund Lockes, eine aus dem Wesen des Menschen folgende Freiheit abgeleitet und die Schranken der Staatsgewalt zum Schutze von Leben, Freiheit und Eigentum verlangt. Zu Rechtssätzen hat dann diese Idee konsolidiert im 18. Jahrhundert der englische Jurist Blackstone. Die amerikanischen Kolonien von England leiteten, nachdem sie souverän geworden waren, ihre Verfassung gewöhnlich ein durch eine Declaration of rights oder eine Bill of rights. In Frankreich ist auf Anregung Lafayettes die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte am 26. August 1789 ergangen, die in alle folgenden französischen Verfassungen Aufnahme fand. Ihnen folgten die belgische Verfassungsurkunde von 1831, die Verfassungsurkunden der Revolutionsjahre 1848 bis 1849 in Deutschland und Öster-

reich, ja fast alle deutschen Verfassungsurkunden mit Ausnahme der Reichsverfassung.

Auf diese Weise hat die Rechtsordnung dem einzelnen einen rechtlich geschützten Interessenkreis zugestanden und die Rechtssubjektivität der Einzelperson gegenüber dem Staate anerkannt. Abgesehen von dieser historisch-politischen Entwicklung ist dann das Bestehen der subjektiven öffentlichen Rechte anerkannt worden durch alle diejenigen Einzelstaaten, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit einführten. Denn diese hat zur Voraussetzung die Gebundenheit der Staatsgewalt durch das Gesetz und das Recht des einzelnen, auch gegenüber der Staatsgewalt sein öffentliches Recht durchzufechten. Das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 ist für Preußen das grundlegende Gesetz. Demnach ist die Auffassung von Laband und Otto Mejer zurückzuweisen, daß ein subjektives öffentliches Recht überhaupt nicht gegeben sei, sondern eine Reflexwirkung gewisser öffentlicher Rechte, daß nur ein Zustand verhältnismäßiger Sicherheit gegenüber der an sich absoluten Staatsgewalt geschaffen worden ist. Das Wesen des Reflexrechtes kann diese Theorie nicht klarstellen und sie vermag auch gegenüber den angeführten beiden Gedankenreihen, die für die subjektiven öffentlichen Rechte zeugen, keinerlei durchschlagende Gründe beizubringen.

IV. Das weitere objektive Merkmal des Staatsvolks ist, daß seine Mitglieder die Eigenschaft als Untertanen aufweisen. Freilich kann der Staat bei wachsender Kultur seinem Wesen nach nur die **äußeren** Tatsachen des Gemeinlebens bis zu einem gewissen Grade regeln, während er die menschliche Innerlichkeit nicht zum Gegenstande seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte machen kann. Alles, was die intimen Lebensverhältnisse, was Sitte, Moral und Religion angeht, kann nicht unter das Gebiet seiner Herrschaftsmacht fallen. Im äußeren Leben aber ist der einzelne vornehmlich Staatsangehöriger als Untertan. Er kann sein entweder 1. Inländer oder 2. Ausländer. In dieser letzteren Eigenschaft kommt er in Betracht a) wegen eines Grundbesitzes, den er im Auslande hat, man spricht vom Ausmärker, Forensen; b) wegen eines Domizils, das er im Inlande aufgeschlagen hat; c) wegen eines bloßen Aufenhalts. Immer aber ist die Absicht der Rückkehr in das Heimatland das entscheidende.

Der Name Staatsbürger kommt vor sowohl in dem Sinne

der Staatsangehörigen überhaupt als auch im Sinne desjenigen Inländers, der politische Rechte ausübt, also des sog. aktiven Vollbürgers. Die Staatsangehörigkeit wird erworben entweder nach Maßgabe des Territorialitätsprinzips, nach Maßgabe des Grundsatzes der Gebietsgewalt oder nach dem Personalitätsprinzip, nach Maßgabe der persönlichen Staatsangehörigkeit der Eltern. Nach dem ersteren Grundsatze bewirkt entweder die Geburt im Lande oder auch der Wohnort die Staatsangehörigkeit. Nach dem Grundsatze der persönlichen Gewalt ist Abstammung von einem Staatsangehörigen das entscheidende. Der letztere Grundsatz herrscht in der Staatenpraxis der neueren Zeit. Es können aber auch beide Grundsätze derart kombiniert sein, daß für die im Auslande geborenen Kinder von Inländern die persönliche Beziehung, im übrigen aber der Grundsatz der Gebietshoheit gilt. Neben dem Erwerbe der Staatsangehörigkeit durch Geburt kommt noch ein Erwerb derselben durch Verleihung, Naturalisation, vor. Diese kann eine besondere Rechtshandlung, ein Verwaltungsakt sein oder die Folge einer Heirat, einer Anstellung. Die Beendigung der Staatsangehörigkeit kann ebenfalls in verschiedener Weise erfolgen. Auch hier ist der Grundsatz der Personalität oder der Territorialität maßgebend. Für Deutschland ist entscheidend das Gesetz vom 1. Juni 1870. Die Nichtübereinstimmung der Gesetzgebung verschiedener Staaten kann bewirken, daß derselbe Mensch von mehreren Staaten als ihr Staatsangehöriger angesehen wird (sujet mixte), oder daß er von keinem Staate als dessen Angehöriger anerkannt wird. Mehrfache Staatsangehörigkeit ist ein Widerspruch, und um die hieraus sich ergebenden Schwierigkeiten zu beseitigen, wurden mehrfach Verträge geschlossen, insbesondere zwischen Deutschland und Nordamerika, die sog. Bancroftverträge. — Dem Staatsangehörigen steht der Fremde gegenüber. Er ist auf jeden Fall dem Einheimischen gegenüber insofern schlechter gestellt, als er kein Recht auf den Verbleib im Staate hat (Ausweisungsmöglichkeit). Anders steht der „Auswärtige" da; es ist der Staatsangehörige eines anderen deutschen Einzelstaats. Für ihn gilt Art. 3 der Reichsverfassung, nach dem er als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist. (Gemeinsames Indigenat.)

III.

Die Staatsgewalt.[1])

Neben Land und Leuten gehört als drittes Merkmal zum Staate die feste Organisation, eine oberste Herrschaft, die Staatsgewalt. Während andere Verbände innerhalb des Staates zwar eine Einheit bilden und einen Willen haben müssen, der der höchste ist innerhalb des Verbandes, so können alle nichtstaatlichen Verbände doch aus eigenem Rechte keine Zwangsgewalt ausüben, und es kann sich das Individuum solchen nichtstaatlichen Verbänden jederzeit entziehen. Dies ist der Fall bei Vereinen, bei Aktiengesellschaften, bei Religionsgemeinschaften, bei Gemeinde, Kreis und Provinz. Dem gegenüber besteht eine zwingende höchste unbedingte Herrschaftsgewalt, der man sich nicht ohne deren Willen entziehen kann, ausschließlich beim Staate. Das gilt aber erst seit der Konsolidierung des modernen Staates, während das Mittelalter diese Auffassung umsoweniger kannte, als in zahlreichen Verbänden, insbesondere Standesvertretungen, eine dem Staate feindliche Gewalt konzentriert war. Heutzutage ist aber der Staat zwingend auch gegenüber den Ständevertretungen, den Gemeinden, Kreisen und Provinzen. Die Gewalt anderer als staatlicher Faktoren kann niemals eine ursprüngliche sein, sondern immer nur eine abgeleitete. Unrichtig ist deshalb auch die Theorie von einer selbständigen Munizipalgewalt, die besonders in der französischen Revolution und während der Herrschaft der Kommune Bedeutung hatte, dann in der französischen Literatur während der Revolutionszeit und in Belgien eine Rolle spielte. In den deutschen konstitutionellen Territorien findet sich ein Nachklang dieses pouvoir municipal, indem die Verfassungsurkunden zum Teil wenigstens den Grundsatz des Rechts auf Selbstverwaltung angenommen haben.

Es ist also der Staat die höchste irdische Gewalt und deshalb tatsächlich betrachtet schrankenlos, denn es fehlt an einer höheren Macht, die sie binden könnte. Allein es gibt eine Selbstbindung des Staates durch die Verfassung und durch die Gesetze. Der Staat kann nicht gehindert werden, seine Ge-

[1]) Jellinek, Allg. St.-Lehre 393—490.

selbständigen Staatswesen auf. Hauptsächlich in Frankreich war die Gewalt der Barone derartig gewachsen, daß das französische Königtum vor die historische Notwendigkeit gestellt war, auf dem Wege ihrer politischen Vernichtung den Einheitsstaat zu schaffen. Vorbereitet durch den Humanismus und die Reformation, welche die Oberhoheit des kirchlichen Imperiums zerstörte, war es der französischen Krone gelungen, der Einheit des Staatswesens förderlich zu sein. Die Folgerungen aus der bisherigen tatsächlichen Entwicklung hat dann Bodinus in der Theorie gezogen. Nach ihm ist der Staat die gerechte Herrschaft über die Vielheit von Haushaltungen, die mit souveräner, d. h. nach außen und innen höchster unabhängiger Gewalt ausgestattet ist. Bedeutete souverän ursprünglich soviel wie ebenfalls Seigneur, also stellt das Wort einen Komparativ dar, so wird daraus unter der Hand des Bodinus ein Superlativ, die suprema protestas, die superioritas. Hieraus wird dann souveranitas, Souveränität. Indes aber die Souveränität znnächst negativer Natur war und nur bedeutete, daß vor dem Staate keine Macht der Kirche, des Reiches, der Feudalstände Bestand habe, hat Bodinus versncht, den Souveränitätsbegriff mit positivem Inhalte zu erfüllen. Hierbei widerfährt es ihm aber, daß er die Rechte der Person, welche die souveräne Gewalt ausübt, mit der Staatsgewalt gleichsetzt. Bodinus gewinnt den Inhalt der Souveränität positiv dadurch, daß er die dem französischen Könige seinerzeit zustehenden Staatsfunktionen als die der Staatsgewalt **überhaupt** zukommenden auffaßt und diese Ansicht verallgemeinert. Ganz in derselben Weise wurde dann in England verfahren, wo der ständischen Machtvollkommenheit gegenüber schon der Normannenkönig Wilhelm die Staatsgewalt zu sichern bemüht war. Die Theorie von der obersten Gewalt des Staates dringt erst später durch, als Hobbes den Inhalt der Souveränität aus den Staatszwecken zu erklären und den Souveränitätsbegriff positiv zu füllen trachtet mit einer Anzahl von Vorrechten, die dem englischen Könige tatsächlich zustanden. Ebenso hat auch Locke die englischen staatlichen Verhältnisse, wie sie sich nach der Revolution von 1688 gestaltet haben, verallgemeinert. Seit dem 17. Jahrhundert wirkt Bodinus auf englische Verhältnisse ein. Alle staatsrechtliche Theorie hat von jetzt ab die Tendenz, den Begriff der Staatsgewalt mit einem positiven Inhalte zu erfüllen, und so werden nach und nach

alle Rechte, die der Herrscher tatsächlich ausübt, als ihm gebührend bezeichnet, und es wird gelehrt, daß er alle Macht in sich vereinige. Auf solche Art schafft sich die Idee des Absolutismus, die bis zur französischen Revolution vorgeherrscht hatte, kräftig Bahn. Sie wird merkwürdiger Weise oft unterstützt durch die Idee der Volkssouveränität, in der die Quelle der Souveränität des Fürsten nicht selten gefunden wird. Beim Volke sei der Gesamtwille, doch um den Kampf aller gegen alle zu verhüten, überträgt das Volk seine Machtvollkommenheit auf eine Person, den Herrscher. Die Fürstensouveränität feiert ihre Triumphe im 17., 18., zuletzt im 19. Jahrhundert unter dem Einflusse des sogen. monarchischen Prinzips, das besten Glaubens die Unterdrückung aller dem fürstlichen Absolutismus entgegenstehenden Elemente, insbesondere der ständischen verkündete und danach verfuhr. So noch recht energisch das Fürstentum des Rheinbundes. Seit der Entstehung des Deutschen Bundes (1815) wurde jenes Prinzip in Gegensatz zu der Volkssouveränität gebracht, woraus die Verfolgung aller demokratischen Politik resultierte. Aber Fürsten-, National- und Volkssouveränität sind nur Schlagworte für verschiedene politische Bestrebungen. Der juristische Begriff besteht in der Staatssouveränität, also in derjenigen Eigenschaft der Staatsgewalt, welche sie unabhängig macht nach innen und außen, ihr die höchste Gewalt im Lande verleiht. Dagegen ist es irrig, in der Souveränität die Eigenschaft der Unbeschränkbarkeit zu sehen. Denn durch ihren eigenen, im rechtlichen Sinne freien Willen, ferner durch die Staatszwecke, sodann durch die Verbandsnatur des Staates, endlich durch die Notwendigkeit rechtlicher Organisation und Selbstbindung des Staates ist die Staatsgewalt beschränkbar, ohne daß sie aufhört, Staatsgewalt zu sein. Souveränität ist deshalb die Fähigkeit der rechtlichen Selbstbestimmung. Sie ist nicht identisch mit der Staatsgewalt, sondern eine Eigenschaft dieser, sie ist auch nicht der Ausdruck für Staatsomnipotenz und Schrankenlosigkeit.

So ist die Frage, ob die Souveränität im alten, Bodinschen Sinne ein wesentliches Merkmal der Staatsgewalt ist, verneinend zu beantworten. Der mittelalterliche „Einzelstaat“, über dem der Reichsadler schwebte, war nicht souverän, aber er war Staat. Die wichtigsten Staaten befanden sich im Lehnsnexus, aber sie blieben deshalb doch Staaten. Weder die Staatenbünde

schließenden Städte der Hansa, noch die Landeshoheit stellte eine souveräne Gewalt dar, aber sie besaßen zweifellos die Staatsgewalt. Aus diesem Grunde sind dann auch die Konstruktionen der heutigen Bundesstaaten nicht an den alten Begriff der Souveränität gebunden. Der Bundesstaat ist wie der Einzelstaat Staat. Ob die Souveränität, d. h. die Fähigkeit rechtlicher Selbstbindung und Selbstbestimmung gegeben ist, berührt ihre Eigenschaft als Staaten nicht. In Wirklichkeit besitzt nur der Bundesstaat die Souveränität.

Zu den gedachten Kennzeichen der allumfassenden Natur, der Unverantwortlichkeit und der Souveränität tritt noch d) eine vierte Eigenschaft der Staatsgewalt. Es ist die Unteilbarkeit. Sie ergibt sich aus der Vorstellung der Einheit des Staates und war gegenüber der patrimonial-privatrechtlichen Auffassung, die bis ins 16. Jahrhundert wirkte, von großer Wichtigkeit. Die moderne öffentlich-rechtliche Erkenntnis des Staates beruht mit auf der Idee seiner Unteilbarkeit. Erst hierdurch erscheint er als ein von der Person des Herrschers losgelöstes, nicht nach zivilrechtlichen Eigentumsvorstellungen zu regierendes Gemeinwesen. Es ruht vielmehr im eigenen Schwergewicht als sachliches Ganzes. Die Konstitution Albrecht Achills 1473 steht hier als Eckstein.

Die Funktionen des an sich einheitlichen Staates können trotz ihrer Mannigfaltigkeit gebracht werden auf drei Haupttypen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Darauf, daß die Staatsgewalt nach ihren Funktionen an mehrere Personen oder Personengruppen verteilt sein kann, beruht die Lehre von der Teilung der Gewalten. Diese séparation des pouvoirs hat Montesquieu in seinem Werke Esprit des lois 1748 aufgestellt, indem er anknüpft an die Lehre Lockes. Sie geht davon aus, daß die politischen und bürgerlichen Freiheiten der Staatsangehörigen nur dann gesichert seien, wenn die drei allgemeinen Funktionen des Staates, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung nicht einer Person allein zustehen, sondern verschiedenen Personen zu selbständigem Rechte, die in rechtlicher Verbindung miteinander stehen, um sich gegenseitig in den verfassungsmäßigen Schranken zu halten. Damit ist eine politische Forderung gegeben, die in verschiedenen Formen und verschiedenem Umfange in der Gesetzgebung der einzelnen Staaten verwirklicht werden kann, aber bei schroffer Durchführung die Einheit der Staatsgewalt gefährdet.

Drittes Kapitel.

Das Zweckproblem.[1]

Die Staatszwecke.

Die Lehre von den Staatszwecken hat seit dem Ende des 18. Jahrhunderts auf der einen Seite eine Überschätzung erfahren, ist aber auf der anderen besonders gering gewertet worden. Demgegenüber bedarf es der Klarlegung des Problems und der Feststellung seiner Bedeutung. Hinsichtlich der ersteren ist nötig die Unterscheidung von drei Gedankenrichtungen hinsichtlich der Lehre von den Staatszwecken. Die eine fragt nach der letzten Bestimmung des Staates in dem historischen Geschehen überhaupt. Dieser ist nicht mit den Mitteln der empirischen Forschung beizukommen und vom Standpunkte der Staatslehre aus gehört sie ihrer spekulativen Natur nach in die Metaphysik. Eine zweite Richtung der Zwecktheorie fragt nach demjenigen Zweck, den ein individuell bestimmter Staat, also z. B. der preußische, bayerische usw. besitzt, im Gegensatz zu der Frage nach dem Staat schlechthin, nach dem Staat im allgemeinen. Aber auch diese Richtung entbehrt jeder Bestimmtheit und Sicherheit. Deshalb ist nur die dritte zu billigen, welche die Beziehung des Staates zu den individuellen Zwecken, also zu den Zwecken des einzelnen Untertans sucht. Zunächst liegt das Zweckmoment schon im Wesen des Staates, weil die Zusammenfassung der im Staate erscheinenden Vielheit zu einer Einheit nur geschehen kann unter einer Zweckvorstellung. Die Bedeutung des Zweckproblems aber ist: Ohne Kenntnis der Zwecke ist auch die Kontinuität des Staatswesens nicht zu begreifen. Auch die Rechtfertigung des Staates ist durch die Zwecktheorie bedingt. Denn wenn die Lehre von der Rechtfertigung die Institution des Staates schlechthin als notwendig erwiesen hat, so ergibt sich der materielle Inhalt der Lehre doch erst durch die Bezugnahme auf die Staatszwecke. Aber auch für das praktisch-politische Leben ist die Lehre vom Staatszweck bedeutsam, da

---

[1] Jellinek, Allg. Staatsl. S. 223—258; Schollenberger, Politik S. 19 ff.; Menger, Neue Staatslehre S. 201—209.

sich die Parteigegensätze zum großen Teil an die Auffassungen über die Zwecke des Staates knüpfen. Es haben auch die verschiedenen Verfassungen solchen Zwecktheorien Ausdruck gegeben, am allerklarsten die Reichsverfassung, die in ihrem Eingang als Zweck des Deutschen Reiches bezeichnet den Schutz nach außen, den Rechtsschutz und die Wohlfahrtspflege.

Was nun die einzelnen Zwecktheorien betrifft, so hat die eudämonistisch-utilitaristische die allgemeine Wohlfahrt als den Zweck des Staates bezeichnet. Allein sie ist nicht zu billigen, weil der Begriff des Wohles, der allgemeinen Wohlfahrt nicht oder nur nach willkürlichen subjektiven Momenten festzustellen ist. Als allgemeines Wohl erscheint dann dasjenige, was gerade die Herrschenden dafür halten, so daß die Theorie von dem größtmöglichsten Glück der größtmöglichsten Zahl entweder, wie im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus, zu weitestgehenden Eingriffen in das individuelle Leben führt oder, wie in den kommunistischen Theorien, zur Vernichtung der freien geistigen Interessen, die ihrer Natur nach nur von einer Minderzahl gepflegt werden können und bei denen deshalb von einem Glück der größtmöglichsten Zahl der Menschen nicht die Rede sein kann. Auch diejenige Theorie, welche den Zweck des Staates in der Verwirklichung der Gerechtigkeit und der Sittlichkeit sieht (Plato, Aristoteles, Hegel, Stahl), kann nicht stichhalten. Denn sie führt dazu, die Vorstellungen der Herrschenden über Religion und Sitte als die maßgebenden gelten zu lassen und sodann scheitert sie an der Erkenntnis, daß Sittlichkeit durch äußere Machtmittel nicht erzwungen werden kann. Eine dritte Theorie ist die Rechtstheorie, die als Zweck des Staates Sicherheit, Freiheit und Recht angibt. Sie fand ihre Vertreter in Spinoza, Locke und Kant. Als Protest gegen die Theorie der Staatsallmacht begreiflich und heilsam, ist auch diese Lehre zu eng, weil sie nur einen, wenn auch wichtigen Teil der Staatstätigkeit ausschließlich und einseitig hervorhebt. — Die richtige Lehre von den Staatszwecken findet man nur, wenn man die absoluten Staatszwecke beiseite läßt und nur diejenigen betrachtet, die aus dem Bewußtsein einer bestimmten konkreten Zeit und eines bestimmten konkreten Volkes entspringen. Als Zweck des Staates erscheint demnach nicht die Regelung der die menschliche Innerlichkeit betreffenden Angelegenheiten, sondern allenfalls der Schutz und die Förderung solcher; dagegen wohl die

Vornahme von Staatstätigkeiten, welche nur die äußeren Verhältnisse des Menschen mit äußeren Mitteln verfolgen und bei welchen solidarische Interessen in Frage stehen. Bei dieser Betrachtung muß man freilich nach den verschiedenen Staaten jeweilig unterscheiden. Aber immerhin gibt es Momente, die, wenn auch verschieden ausgestaltet, so doch in jedem Staatswesen wiederkehren. Es sind das der Rechtszweck, d. h. die Schaffung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, die die Grundlage der gesamten staatlichen Existenz und Entwicklung bildet. Aber dieser Zweck muß sich vereinigen mit dem Kulturzweck, d. h. mit der Erfüllung derjenigen Aufgaben des Staates, welche auf die Förderung der geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Interessen gerichtet sind. Wie weit der Staat eingreifen soll, hängt von dem Zeitgeist im Volke ab, von der jeweilig sehr wandelbaren Gesamtauffassung über das Verhältnis des Individuums zur Gesamtheit, von den Bedürfnissen dieser wie des einzelnen. Nur eine Kombination des allumfassenden Kulturzweckes mit dem Rechtszwecke vermag zum Ziele zu führen. Hierbei ist dann auch schon die Idee des nationalen Machtzweckes mitenthalten, nämlich die Aufgabe des Staates, seine Unabhängigkeit nach außen, seine Selbständigkeit und oberste Herrschaft nach innen zu wahren. Zu den immanenten Zwecken jedes Gemeinwesens, deren Nichtbeachtung Verfall und Untergang herbeiführt, gesellen sich danach durch die Zeitumstände, die geographische Lage, die wirtschaftlichen und kulturellen Notwendigkeiten bedingte Zwecke. Sie rechtzeitig und weitausschauend zu erkennen, an ihre Verfolgung und Verwirklichung die ganze Kraft intellektuellen Könnens, die ganze Energie ethischen, durch wirksame Mittel gestützten Wollens zu setzen, macht den Politiker, den Staatsmann aus.

Viertes Kapitel.

Die Lehre von den Staatsformen und Staatsverfassungen.

I.

Die Staatsformen.[1])

Diese Lehre handelt von den Unterschieden, welche die Staaten je nach dem Inhaber der Staatsgewalt, je nach den Personen, welche den Staatswillen bilden, aufweisen. Schon Aristoteles hat die Staatsformen eingeteilt in:

1. die Basileia (wir sagen heute Einherrschaft oder Monarchie),
2. die Aristokratie,
3. die Politeia (wir sagen heute Volksherrschaft oder Demokratie).

Die Unterscheidung richtet sich danach, ob ein einzelner Mensch oder bestimmte bevorzugte Klassen und Stände, oder ob endlich alle Volksgenossen die Staatsgewalt besitzen und zur Bildung des Staatswillens beitragen können. Dieser Einteilung entsprechen drei Abarten: 1. die Tyrannis oder Despotie. Sie korrespondiert mit der Monarchie und geht auf die Alleinherrschaft des Monarchen; 2. die Oligarchie, die eine starke Neigung hat, in die Plutokratie überzugehen, d. h. zur Herrschaft der materiell Gesinnten und des Geldbeutels; 3. die Ochlokratie oder Demagogie, d. i. die Pöbelherrschaft, die Herrschaft der besitzlosen Klassen. Manche haben auch noch die Theokratie unterschieden. Nach dieser Ansicht besitzt die Herrschaft im Staate Gott allein; die die geistliche Herrschaft ausüben, handeln in seinem Namen. Diese Lehre tritt auf in zwei Formen. Entweder der König hält sich für den Gesalbten des Herrn, oder es sind eine Aristokratie bildende Priester die „Stellvertreter Gottes". Aber in jenem Falle fällt diese Staatsform zusammen mit der Monarchie oder der Tyrannis, in dem letzteren Falle mit der Aristokratie oder Oligarchie.

---

[1]) Jellinek, Allg. St.-Lehre S. 644—718; Schollenberger, Politik S. 182—202; Menger, Neue Staatslehre S. 219—225 und Volkspolitik S. 7—19; Seydel, Vorträge aus dem allg. Staatsrecht 1903 S. 17 ff.

Nicht wenige unterscheiden auch gemischte Typen, indem sie in demokratischen Staaten auch aristokratische Einrichtungen aufweisen oder in der Demokratie monarchische Elemente und dergleichen mehr. Endlich werden noch drei Nebenformen aufgeführt: 1. die absolute Monarchie. Die Regierten werden als passive Masse behandelt und besitzen keine Rechte; 2. ein Teil der Regierten, nämlich die oberen Klassen haben das Recht der Mitwirkung, insbesondere auf den wichtigen Gebieten des Militär- und Finanzwesens. Das ist der Fall im Lehns- und Ständestaat. 3. alle Volksklassen haben politische Rechte, entweder unmittelbar oder durch Stellvertreter ausgeübt, das ist die reine bzw. repräsentative Demokratie.

Was die Staatsform der Demokratie anlangt, so steht bei ihr grundsätzlich die Staatsgewalt allen Bürgern ohne Bevorzugung des Besitzes oder der Besitzlosigkeit zu, wobei die Voraussetzung zur Herrschaft grundsätzlich für alle gleich ist. Trotzdem sind jederzeit die Frauen, die Kinder, die Geisteskranken und die Strafgefangenen, die zusammen etwa $^{6}/_{10}$ des ganzen Volkes bilden, von der Mitherrschaft ausgeschlossen. Aber auch der Rest hat nur scheinbar die Staatsgewalt inne, denn die Demokratie verlangt das Mehrheitsprinzip. Bei diesem ist aber nur die unterschiedslose Zahl, nicht der Wert der einzelnen Person maßgebend, so daß die Herrschaft der unteren Schichten des Volkes, die überall die Mehrzahl bilden, notwendig wird. So besteht die Gefahr, daß die feineren Formen der Lebensbetätigung im politischen Leben, in Kunst und Wissenschaft leiden und daß eine Klassenherrschaft entsteht, die lediglich auf das materielle Interesse gegründet ist. Ein weiterer Fehler der Demokratie ist auch das Unsichere ihres von der wechselnden Volksgunst abhängigen Bestehens, so daß sie leicht in ihr Extrem, den Cäsarismus, umschlägt, wie das die Geschichte beim ersten und dritten Napoleon und teilweise bei Boulanger gezeigt hat.

Man unterscheidet die unmittelbare oder unbeschränkte von der mittelbaren oder repräsentativen Demokratie. Jene ist gegeben, wenn die Gesamtheit der politisch berechtigten Staatsbürger unmittelbar in der Volksversammlung die Staatsgewalt handhabt. Dies ist der Fall in den Stadtrepubliken des Altertums, insbesondere Athens, jetzt bei wenigen schweizer Kantonen. Es erfolgt die Beschlußfassung in der Landgemeinde unter dem Vorsitz des Landamtmannes oder es findet das sog. Referendum,

die Volksabstimmung statt, entweder obligatorisch für alle Fälle oder fakultativ, nämlich nur dann, wenn eine bestimmte Anzahl von Bürgern die Volksabstimmung verlangt. Die unmittelbare Demokratie ist historisch nur bei einer begrenzten Zahl von politisch berechtigten Personen, d. h. in kleinen Staatswesen möglich.

Die mittelbare Demokratie besteht darin, daß zwar die Staatsgewalt rechtlich bei dem gesamten Volke ruht, daß sie aber ausgeübt wird nicht von der großen Masse des Volkes, sondern durch gewisse Organe: die berechtigten Bürger wählen ihre Vertreter und zwar sowohl die zur gesetzgebenden Versammlung, als auch gewisse Inhaber von vollziehenden Ämtern, von Verwaltungsämtern. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika gelten als Musterland für die repräsentative Demokratie. Ihnen folgt seit 1793 Frankreich, wo die Staatsgewalt ausgeübt wird vom Parlament, Kammer und Senat, ferner die schweizerische Eidgenossenschaft. Die mittelbare Demokratie stellt gegenüber der unmittelbaren einen Fortschritt dar, weil die Bildung des Staatswillens erheblich leichter gesichert erscheint. Aber auch bei ihr spielt die Rücksichtnahme auf die Neigungen und Meinungen der Wähler eine große Rolle. Abhilfe ist schwierig, Beseitigung von Mißständen schwer, weil selbst bei Ablehnung der Dreiteilung in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung die letzte Entscheidung in der repräsentativen Demokratie nur bei der gesetzgebenden Gewalt liegen kann. Die unmittelbare wie die mittelbare Demokratie ist gewöhnlich verbunden mit dem Parlamentarismus, bei dem die oberste Herrschaft beim Volke liegt und auch die Regierung nur als ein Ausschuß der Parlamentsmajorität erscheint.

Bei der Aristokratie ruht die Staatsgewalt in einer herrschenden Klasse oder einem herrschenden Stamme, der allein politische Rechte hat und ausübt, während die übrigen beherrscht sind. Die Entstehung der Aristokratie kann verschiedene Ursachen haben, es kann sich ein kleines Volk über ein großes erheben oder auch ein bestimmter Stand sich moralisch, intellektuell oder durch materielle Macht eine bevorzugte Stellung über alle anderen Stände zu verschaffen gewußt haben. Es können sowohl die kriegerischen Klassen zur Macht gelangen, als auch die großen Grundherren oder reiche Handelsherren. Die aristokratische Staatsform hat immer die Tendenz, erblich zu werden, aber nicht in einer einzelnen Familie, sondern in einer ganze Familien um-

fassenden Gruppe. Die aristokratische Staatsform hat mit der Aristokratie eines Landes an sich gar nichts zu tun. Zu dieser können diejenigen gehören, die durch vornehme Abstammung, großes Vermögen, besondere Rasseeigentümlichkeiten eine bevorzugte Stellung in der gesellschaftlichen Stufenleiter einnehmen oder auch im Staate durch ihre Glieder eine gewaltige Beeinflussung bewirken. Dagegen ist die Aristokratie als Staatsform nur davon abhängig, daß eine bestimmte Gruppe oder ein Stand die Macht an sich reißt. Allerdings pflegt dann durch die besondere Exklusivität, durch die Differenzierung der Tätigkeiten und durch die höheren politischen Aufgaben eine gesellschaftliche Verfeinerung der an der aristokratischen Herrschaft Beteiligten sich herauszubilden. Der Wert der Aristokratie als Staatsform ist sehr gering, weil sie auf selbstsüchtigen Trieben und Tendenzen einer beschränkten Gruppe beruht. Es hat sich auch die aristokratische Staatsform nicht in die Neuzeit hinüber zu retten vermocht.

Was die Monarchie betrifft, so versteht man darunter diejenige Staatsform, bei welcher ein einzelner Mensch ohne rechtliche Verantwortlichkeit auf Lebenszeit die ganze Staatsgewalt oder doch einen überragenden Teil in den Händen hat und zwar zu eigenem Rechte. Die Arten der Monarchie sind sehr verschieden. Das hellenische und germanische Königtum war ein Geschlechtskönigtum und gewährte nur den Vorsitz in der Volksversammlung und die Führerschaft beim Heere. In Griechenland weicht die Monarchie der Demokratie und in Deutschland dem Lehnskönigtum. Schärfer ist das staatliche Element bei den Königen in Rom ausgebildet. Dieses erscheint zwar zunächst als Geschlechtskönigtum, aber es tritt immer mehr zutage, daß die Monarchen hier die Staatsgewalt ausüben, wenn auch nur eine individuelle Magistratur, nicht eine erbliche vorliegt. Das fränkische Königtum zeigt eine Entwicklung zur modernen Monarchie. Es ist zusammengesetzt aus römischen urd germanischen Einrichtungen und Gedanken. Bis hinauf zu den Anfängen der Feudalität war die fürstliche Gewalt entweder nur eine Beamtengewalt, d. h. eine solche, die auf Einsetzung seitens des nominellen Herrschers, des Kaisers, beruhte, oder aber eine an die Zustimmung der weltlichen und geistlichen Großen bei der Gesetzgebung gebundene Gewalt. Infolge der privatrechtlichen Auffassung des Staatslebens aber wird die Teilbarkeit eines

fürstlichen Territoriums und damit die Erblichkeit unter die mehreren Erben des letzten Herrschers ausgesprochen. Die Folge war eine Zersplitterung der monarchischen Gewalt, die sowohl wirtschaftlich als politisch schädlich war. Einsichtsvolle Fürsten strebten deshalb, den Grundsatz der Unteilbarkeit zu verwirklichen. Aber inzwischen hatte sich die ständische Gewalt dem Fürstentum immer mächtiger entgegengestellt, so daß dieses nur eine Anzahl von Rechten und Regalien besaß. Die Ständeversammlungen, in denen der Klerus, der Adel und die Städte versammelt waren und die den Grundstock für die späteren Parlamente bildeten, hatten nur ein vertragsmäßiges Verhältnis zu dem Fürsten gewonnen hinsichtlich einer großen Anzahl von Hoheitsrechten. Bei eintretenden pekuniären Bedürfnissen des Fürstentums war dieses auf die bittweise erlangten Beiträge der Stände angewiesen. Deshalb hießen ursprünglich die Steuern Beden, d. h. erbetene Gelder. Bei der größten Machtentfaltung der Stände mußte sich aber ihr Einfluß brechen. Die fürstliche Gewalt war vor die Lebensaufgabe gestellt, gegenüber der Zersplitterung der Staatskräfte durch ständische Libertät die einheitliche Staatsgewalt zu gründen. Ohne schwere Kämpfe ging dies nicht vor sich. Zuerst gelang es in England den normannischen Eroberern, die Staatsgewalt an sich zu reißen. In Frankreich war dasselbe Ziel mit den blutigsten Mitteln unter Ludwig XI. erreicht. In Deutschland hatte sich nicht ein alle beherrschendes Königtum durchgesetzt, sondern der hohe Adel wurde zum Landesherrn und hat in der absoluten Herrschaft bis an das Ende des 18. Jahrhunderts seine Macht befestigt. Die im 19. Jahrhundert aufgekommenen Neugestaltungen, die zur repräsentativen Monarchie geführt haben, sind erst möglich gewesen, nachdem vorher jahrhundertelang die absolute Gewalt mit der Unterdrückung der auseinanderstrebenden Elemente der ständischen Machtvollkommenheit die Staatsgewalt geschaffen hatte. Die Mittel zur Erreichung des Zieles im absoluten Staat waren die Schaffung eines vom Monarchen abhängenden Heeres, die Vermehrung der finanziellen Einkünfte durch solche Abgaben die von Rechts wegen erhoben wurden und nicht von der Bewilligung der Stände abhängig waren, und endlich die Schaffung eines Berufsbeamtentums, das ebenfalls unabhängig von dem Einfluß der Stände war. So entsteht und befestigt sich die konstitutionelle Monarchie auf dem Kontinent im Laufe des 19. Jahrhunderts. Ihr Wesen liegt

darin, daß die Staatsgewalt der Innehabung nach in der Monarchie vereingt ist, daß aber die Ausübung beschränkt ist durch die Volksvertretung in der Gesetzgebung, durch das unabhängige Richtertum in der Justiz und durch das Verwaltungsrecht auf dem Gebiete der Exekutive. Das Parlament vertritt dem König gegenüber das gesamte Volk als Einheit. Die Volksvertretung hat an sich keine Staatsgewalt, sie beschränkt nur den König; die alten Stände dagegen hatten ein Mitregierungsrecht. Grundsätzlich hat nach der richtigen Ansicht der Monarch in Deutschland die Staatsgewalt in seiner Person vereinigt: Le roi règne et il gouverne, während die entgegengesetzte Meinung: Le roi règne mais il ne gouverne pas zu einem Schattenkönigtum führt. Bei Geltung des letzteren Grundsatzes hat der König zwar das Recht der Herrschaft, aber die Ausübung des Rechts steht den Ministern zu. Ebenso ist es bei der Parlamentsmonarchie, wo der König nach dem Willen der Mehrheit des Parlaments seine Minister wählen muß, wie das jetzt z. B. in England der Fall ist.

Die Bedeutung der Monarchie ist, abgesehen von ihrem gedachten historischen Verdienste, das in der Verwirklichung des Einheitsstaates besteht, darin zu finden, daß die Einheitlichkeit der Staatsgewalt garantiert, die Bildung des Staatswillens als eines einheitlichen gesichert ist. Die Monarchie ist auch fern von der Unstetigkeit der Demokratie und bildet durch die Erblichkeit die sicherste Gewähr für die Fortdauer der Staatsgewalt. Die Schattenseiten, insbesondere der absoluten Monarchie, bestehen in der Unkontrollierbarkeit und im letzten Grunde Unverantwortlichkeit des Monarchen sowie in der Gefahr einer allzu starken Anlehnung an Traditionen früherer Zeiten, wodurch häufig das geistige Band zwischen dem Herrscher und dem Volke zerrissen worden ist. Wie man die konstitutionelle Monarchie schätzen muß, so wird man das Bestehen auch der absoluten Monarchie nicht schlechthin für alle Fälle verurteilen dürfen, denn hinter dem Vorteile, welcher in der Kräftezusammenfassung liegt, können die Nachteile sehr wohl zurücktreten. In einem so enorm großen Reiche, wie z. B. in Rußland, ist eine konstitutionelle Staatsform historisch nicht gut denkbar gewesen und sie kann sich erst unter blutigen Kämpfen und heftigen inneren Umwälzungen mit der Zeit verwirklichen.

II.

Die Staatsverfassungen.[1])

Ein jeder Staat bedarf einer Ordnung zum Zwecke der Willensbildung, der Begrenzung seiner Machtsphäre und der Stellung des einzelnen zum Staate. Eine solche Ordnung nennen wir Verfassung, die demnach nicht mit einer konstitutionellen Verfassung identisch zu sein braucht. Schon wo die Staatseinheit tatsächlich durch die Gewalt erhalten wird, liegt eine Verfassung vor, während die Regel der Fall bildet, daß eine aus Rechtssätzen bestehende Ordnung ins Leben tritt. Eine solche Verfassung verhält sich hauptsächlich über folgende Punkte. Welches ist das oberste Organ des Staates, wie wird es geschaffen, d. h. eingesetzt, wie verhalten sich die verschiedenen staatlichen Organe zueinander, welches ist ihr Wirkungskreis und endlich, welche Stellung hat die Staatsgewalt zu den einzelnen? Den Inhalt einer Verfassung hat, was zunächst die geschichtliche Seite betrifft, schon Aristoteles ähnlich angegeben. Die Römer bezeichneten die Aufstellung einer Verfassung mit rem publicam constituere, woraus der Ausdruck Konstitution in der seit dem 18. Jahrhundert bis heute gebräuchlichen Bedeutung abgeleitet ist. Aus dem Altertume stammt auch die Idee der unbeschränkten, konstituierenden, von der souveränen Bürgerschaft ausgehenden Gewalt. Von dem Begriff der materiellen Verfassung als einer die Gewalten im Staate und deren Wirksamkeit regelnden Ordnung ist dann verschieden die Verfassung im Sinne einer schriftlichen Urkunde. Mit der Errichtung einer solchen hat man erst dann und dort begonnen, wo eine Verbriefung der Rechte der Untertanen oder Stände durch einen Fürsten notwendig war, so im Mittelalter gegenüber Städten, Kirchen, Grundherren, Körperschaften, nicht aber in dem Falle, wo durchaus Gleichberechtigte im Staate vorhanden waren und sie so keine Veranlassung hatten, sich gegenseitig ihre Rechte zu verbürgen. Endlich gibt es noch den Begriff einer Verfassung im formellen Sinne eines Grundgesetzes. Der Ausdruck lex fundamentalis kommt zuerst

[1]) Jellinek, Allg. St.-Lehre S. 491—525; Schollenberger, Politik S. 181; Menger, Neue Staatslehre S. 211, 231.

im 16. Jahrhundert vor, dann während der großen englischen Revolution, in Deutschland aber erst seit dem Westfälischen Frieden, ohne jedoch zunächst juristisch definiert zu sein. Seit dem Ende des 17. Jahrhunderts bedeutet das Grundgesetz soviel wie staatengründender Vertrag, besonders seit der Tätigkeit der englisch-amerikanischen Kolonisten. Auf demselben Standpunkt steht Hobbes, wenn er es als ein Etwas bezeichnet, dessen Aufhebung den Staatskörper zerstören und völlige Anarchie hervorrufen würde. Ähnlich bedeutet in Deutschland bei Pufendorf Grundgesetz denjenigen Vertrag, den jeder bei Gefahr der Ausstoßung in den natürlichen Zustand im Staate abschließen müsse. Erst Böhmer und Christian Wolff erscheint das Fundamentalgesetz als eine die fürstliche Gewalt durch das Volk beschränkende Norm, so daß Verfassung und konstitutionelle Verfassung für diese Schriftsteller in eins zusammenfallen. In dieser Richtung bewegen sich die späteren Lehren, daß Grundgesetze diejenigen seien, die auch den Gesetzgeber selbst binden und eine dem gewöhnlichen Gesetzgeber entrückte Macht darstellen.

Die Ausbildung des Verfassungsbegriffs wurde erheblich gefördert durch die Erklärung der Selbständigkeit der amerikanischen Kolonien 1776. Seit dieser Zeit wird hier je ein Kodex des gesamten öffentlichen Rechts aufgestellt. Die amerikanischen Verfassungen dienten dann als Vorbild für alle französischen Verfassungen. Nachdem die Menschen- und Bürgerrechte auf Anregung von Lafayette im Jahre 1789 ergangen waren, wurde die Verfassung vom 3. September 1791 erlassen. Sie ist im einzelnen trotz des amerikanischen Einflusses originell. Sie besitzt nur e i n e Kammer, der pouvoir constituant liegt nicht bei der ganzen Volksgemeinde, sondern bei dem Parlament. Erst die späteren französischen Verfassungen haben die Souveränität wieder dem Volke als solchem zugesprochen. Diese französische Verfassung war das Muster für eine Anzahl anderer, der spanischen von 1812, der portugiesischen von 1822, der 1905 teilweise geänderten norwegischen von 1814 und endlich auch der belgischen Verfassung von 1831, die wiederum für die preußische Verfassungsurkunde das Muster abgab. Die übrigen französischen Verfassungen haben eine so erhebliche Bedeutung zwar nicht, aber doch eine ziemlich tiefgehende Wirkung ausgeübt. Die Konventsverfassung von 1793 hat das allgemeine und direkte Wahlrecht eingeführt, die Direktorialverfassungen 1795 das

Zweikammersystem und endlich ist die Konsularverfassung von 1799 maßgebend geworden für einzelne Staaten Deutschlands zur Zeit des Rheinbundes. Alle diese Verfassungen aber ruhen auf der Volkssouveränität, selbst die des Kaiserreichs, welche an den römischen Gedanken der lex regia anknüpft, in welcher bekanntlich das römische Volk seine Macht auf einen Cäsar überträgt. Schon Napoleon I. hat konstitutionelle Einrichtungen getroffen, während der dritte Napoleon sich zum verantwortlichen Magistrat des Volkes erklärte, an dessen Willen er stets appellieren könne und zwar auf dem Wege des Plebiszits. Die Charte Ludwigs XVIII. vom Jahre 1814 nach Rückkehr der Bourbonen ist ebenfalls einflußreich gewesen, weil an die Stelle des demokratischen Grundgedankens das monarchische Prinzip getreten ist, das im Deutschland des 19. Jahrhunderts einen ungeheuren Einfluß ausgeübt hat. Weiterhin hat sich die Verfassung der Julirevolution später als eine zwischen König und Volk vereinbarte dargestellt. Louis Philipp nannte sich nicht mehr König von Gottes Gnaden, sondern König der Franzosen. Außer diesen Verfassungen ist dann besonders von der Charte beeinflußt das Statuto fondamentale des Königreichs Sardinien, das später die Verfassung des Königreichs Italien wurde. Bald nach der Revision der französischen Charte wird die belgische Verfassung 1831 von der Nationalversammlung des jungen Staates verkündet. Ihr System beruht scheinbar auf der monarchischen, tatsächlich auf der parlamentarischen Gewalt. Es enthält auch die belgische Verfassung eine umständliche Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte und bildet deshalb das Muster für die späteren Verfassungen. Sie wurde das Vorbild für die Epoche 1848/49 in den Nationalversammlungen und in dem Parlament in der Paulskirche zu Frankfurt a. M., ferner der Versammlungen zu Berlin und Wien, die sich die konstituierende Gewalt zuschrieben und die Verfassungsurkunden auszuarbeiten versuchten auf Grund des demokratischen Prinzips.

Was sodann die Bedeutung der Verfassung im Rechte der Gegenwart betrifft, so muß man unterscheiden zwischen Staaten mit und ohne Verfassungsurkunde. Ohne eine solche ist vor allem England und Ungarn. Die Staaten mit Verfassung lassen diese ausgehen entweder a) vom Volke oder b) von der Volksvertretung oder c) vom Fürsten, oder sie stellen sich schließlich dar d) als ein Resultat des Vertrages. Sie kennen fast alle eine

erschwerende Form für die Abänderung, die wiederum entweder durch Volksabstimmungen oder durch Abstimmung der Parlamentskammern bewirkt wird. Jene ist besonders in der Schweiz, diese in Frankreich üblich. Anderwärts, wie in Deutschland, sind erschwerende Formen insbesondere hinsichtlich des Erfordernisses einer größeren Majorität vorgeschrieben. In Preußen bedarf es nach Art. 107 der Verfassungsurkunde, der zweimaligen Abstimmung, zwischen denen 21 Tage liegen müssen, während im Deutschen Reiche zu Verfassungsänderungen zwar einfacher Majoritätsbeschluß genügt, aber dieser nur im Reichstage, denn im Bundesrate gilt die Änderung als abgelehnt, wenn gegen sie 14 Stimmen abgegeben werden. Preußen mit seinen 17 Stimmen kann demnach stets die Verfassungsänderung verhindern. Es gibt auch eine Anzahl von Staaten, die keine erschwerende Form für die Änderung kennen, so Italien, Spanien und kleinere deutsche Staaten, wie Sachsen-Altenburg, Anhalt, Reuß.

Was endlich den Inhalt der Verfassungsurkunde betrifft, so besteht er gewöhnlich 1. aus den Grundzügen der staatlichen Organisation, 2. aus den Prinzipien für die Anerkennung der Rechte der Untertanen. Die Grenze gegenüber der einfachen Gesetzgebung ist freilich unsicher. Manche Verfassungen enthalten keineswegs das Verfassungsrecht im materiellen Sinne vollständig, z. B. erwähnt die Konstitution von Sachsen-Weimar aus dem Jahre 1850 gar nicht den Landesfürsten und die Dynastie, die badische Verfassung erwähnt nicht die Regentschaft, die in Österreich-Ungarn geltenden Bestimmungen über Thronmündigkeit und Regentschaft sind nicht publiziert usw. Auch sind in der einen Verfassung die Wahlrechte zu den Kammern und die parlamentischen Geschäftsformen zu finden, in der anderen sind sie in einfache Gesetze verwiesen. Die Staatsangehörigkeit ist ebenfalls teilweise außerhalb der Verfassungsurkunde geregelt. Es besteht demnach eine Unmöglichkeit, durch ein anderes als äußeres Merkmal Verfassungsgesetze und einfache Gesetze auseinander zu halten. Dieses Merkmal besteht aber ausschließlich in einer erhöhten formalen Gesetzeskraft und der Erschwerung der Abänderung.

Fünftes Kapitel.

Die Lehre von den Staatsorganen.[1])

I.

Einteilung und Bedeutung der Staatsorgane.

Die Einzelperson, welche namens irgend eines Verbandes einen Willen bildet und tatsächlich wie rechtlich bilden darf, ist Verbandsorgan; der willenbildende Faktor im Staatsverbande ist Staatsorgan. Man unterscheidet unmittelbare Staatsorgane, d. h. solche, deren Organstellung direkt auf der Verfassung beruht, mittelbare, bei denen dies nicht der Fall ist, die vielmehr aus einem Auftrage ihr Mitwirkungsrecht ableiten. Unmittelbares Organ kann sein:

1. Ein Individuum, das die ganze Staatsgewalt in sich vereinigt, demnach der Monarch, insbesondere der absolute Monarch. Der Beginn dieser Organschaft kann entweder abhängen von dem Eintritt juristischer Tatsachen (Art. 53 Preuß. Verfass. Urkunde: „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.") oder, wie bei der absoluten Monarchie, eventuell auch von tatsächlichen Momenten, wie von einer besonderen Bestimmungshandlung, einem Kreationsakte; so hat seit Peter dem Großen bis zu Paul I. jeder russische Zar seinen Nachfolger ernannt.

2. Unmittelbares Organ kann auch sein ein Kollegium; so haben in der Demokratie immer Kollegien die Staatsgewalt inne, insbesondere die parlamentarischen Körperschaften. Ihre Entstehung beruht auf Wahl, ausnahmsweise (z. B. preuß. Herrenhaus) auf Ernennung oder Einberufung.

3. Unmittelbares Staatsorgan kann auch ein Verband sein z. B. ein Einheitsstaat im Bundesstaate, wie im Deutschen Reich.

Das unmittelbare Staatsorgan pflegt eingeteilt zu werden

---

[1]) Vgl. Jellinek, Allg. St.-L. 526—551; Schollenberger, Politik 75—90, 241—252.

in primäres und sekundäres. Das letztere ist ein solches, welches selbst in einem Organverhältnisse steht. So ist z. B. das unmittelbare primäre Staatsorgan in einer Demokratie mit parlamentarischer Regierung das Volk, das sekundäre, aber doch unmittelbare Organ ist das Parlament. Ein sekundäres, aber unmittelbares Organ ist dann auch der Regent, der für einen erkrankten oder minderjährigen Fürsten eintritt.

Eine weitere Einteilung erfolgt in einfache und potenzierte Organe. Einfaches Organ ist dasjenige, das lediglich in seiner individuellen Eigenschaft berufen ist, ein potenziertes unmittelbares Organ ist dasjenige, dessen Organschaft an eine anderweitige Organqualität dauernd geknüpft ist, z. B. die Mitgliedschaft im Herrenhaus in Preußen kann geknüpft sein an die Organstellung eines Vertreters des befestigten Grundbesitzes, an die Stellung als Mitglied einer Universität, als Oberhaupt eines städtischen Gemeinwesens.

Man unterscheidet ferner die unmittelbaren selbständigen und unselbständigen Organe. Selbständige sind diejenigen, die einen Willen äußern können, der unmittelbar verbindliche Kraft hat für den Staat oder die Untertanen. Die unselbständigen Organe können aber die selbständigen mannigfach beschränken, ohne selbst direkt wirksame Willensäußerung hervorzubringen. Das ist der Fall bei den Kammern der einzelnen deutschen Staaten und dem Reichstage. Sie sind die Voraussetzung für die unmittelbar verbindliche Willensbildung des Monarchen dort, des Bundesrates hier.

Das Wesen der Staatsorgane besteht darin, daß das unmittelbare Staatsorgan niemals der Befehlsgewalt eines anderen Organs innerhalb eines und desselben Verbandes unterworfen ist. Am einfachsten, aber auch am primitivsten erscheint diejenige staatliche Organisation, bei der nur ein unmittelbares Staatsorgan vorhanden ist, wie in der absoluten Monarchie, wo ein Ankämpfen der verschiedenen Organe nicht möglich ist. Bei mehreren unmittelbaren Organen besteht regelmäßig ein politisches Ringen, mag auch die rechtliche Stellung an sich unzweifelhaft sein; so in der Republik. Der Staatswille wird z. B. bei den deutschen Hansastaaten gebildet durch Senat und Bürgerschaft, in der konstitutionellen und parlamentarischen Monarchie durch die Übereinstimmung zweier Kammern mit dem Fürsten. Wer aber auch die höchste Staatsgewalt repräsentiert,

hat sie nur im Sinne einer Gewalt gegenüber dem Staate und in dem Staate selbst, nicht kann er über ein anderes unmittelbares Organ bestimmen. So vermag der konstitutionelle Monarch rechtlich keinerlei Einfluß auf die materiellen Entschließungen der Volksvertretung auszuüben.

Was die mittelbaren Organe betrifft, so können auch diese verschieden eingeteilt werden. Am wichtigsten ist die Einteilung in notwendige und fakultative. Ihre Bestellung kann, wenn sie eine verfassungsmäßige ist oder auf Grund einer Beamtenorganisation erfolgt, nicht in das Belieben des Monarchen gestellt sein, vielmehr ist er zur Ernennung von Beamten, insbesondere der Minister, verpflichtet.

II.

Das Staatsoberhaupt.[1])

Der Begriff des Staatsoberhauptes umfaßt den Monarchen sowohl als auch den Präsidenten der Republik.

A. Die Bestellung des monarchischen Staatsoberhauptes kann geschehen:

1. durch Wahl. So waren Wahlfürsten die Könige von Ungarn vor Befestigung der Habsburgischen Dynastie, die Könige von Polen, die Dogen von Venedig, der Papst und die römisch-deutschen Kaiser. Gegen die früher viel verbreitete Wahlmonarchie ist jedoch viel einzuwenden. Wahlbeeinflussungen sind häufig. Die Wahl verbürgt keineswegs, daß der bedeutendste Mann an die Spitze des Staates gelangt. Ein staatenloser Zustand ist bis zur Neuwahl notwendig und die Beschränkung der Macht des zu Wählenden gegenüber den Wählern wird wahrscheinlich. Besonders äußerte sich dies in Wahlkapitulationen der römisch-deutschen Kaiser. Die Wahlfürstentümer finden sich auch deshalb, von ganz geringen Ausnahmen abgesehen, heutzutage nicht mehr in der Reihe der Staatswesen vor.

2. Am wichtigsten ist heute die Berufung zur Krone durch Erbgang. Der Nachteil der Erbmonarchie besteht darin, daß die Organstellung nicht von der Tüchtigkeit, sondern von der Zufälligkeit der Geburt abhängt. Andererseits werden auch diejenigen Vorteile, welche eine bedeutende Herrscherpersönlichkeit

---

[1]) Vgl. Seydel a. a. O. S. 43.

für das ganze Staatswesen gewährt, in Rechnung zu stellen sein. Außerdem ist bei der Erbmonarchie der Streit der Parteien und die Möglichkeit eines politischen Kampfes bis zum Regierungsantritt ausgeschlossen, denn mit dem Tode des Monarchen lebt sein Nachfolger als Monarch schon auf. Die Thronfolgeordnung, welche früher auf feudalpatrimonialen Auffassungen beruhte und mit der Teilbarkeit des Territoriums nach rein privatrechtlichen Grundsätzen verbunden war, hat heute der öffentlich-rechtlichen Auffassung Platz machen müssen. Nach dieser Thronfolgeordnung ist als Regel zu bezeichnen die agnatische Linealfolge, welche sich in der Nachkommenschaft des ersten Erwerbers der Krone vollzieht. Die Linealfolge besteht darin, daß zum Throne berufen sind in erster Reihe die Söhne des letzten Throninhabers, in Ermangelung dessen diejenige Parentel, welche mit dem Vater des letzten Throninhabers beginnt, also dessen Söhne und Enkel, sodann die dritte Parentel usw. Innerhalb der Linie tritt dann Individualsukzession mit Repräsentationsrecht ein. Diese erfolgt nach Gradesnähe innerhalb der Linie, das sog. Majorat, oder nach dem Alter des Thronfolgers und zwar nach dem höchsten Alter, das sog. Seniorat. Es kam früher auch das Minorat vor, so daß jedesmal der Jüngste sukzedierte. Das richtige, heute herrschende System ist das der Erstgeburt. Jeder früher geborene und seine Linie schließt jeden später geborenen aus. Die agnatische Erbfolge (Agnation) besteht darin, daß lediglich eine Berufung aus dem Mannesstamme zulässig ist, mas a mare. Frauen können nach dem sogen. salischen Gesetz überhaupt nicht auf den Thron gelangen. Nach einem anderen sogen. deutschen System (Bayern, Württemberg, Österreich und Holland) kommen Frauen zur Regierung, wenn der ganze Mannesstamm ausgestorben ist. Nach einem dritten sogen. englischen System sind Frauen von Männern der nächsten Linie ausgeschlossen, sie gehen aber den Männern der ferneren Linie vor.

Zur Thronfolgefähigkeit wird verlangt eheliche Geburt, Abstammung aus einer von dem regierenden Herrn genehmigten und — in Deutschland, Österreich und Rußland — ebenbürtigen Ehe. Schwere körperliche oder geistige Gebrechen schließen heute nicht von der Thronfolge aus, begründen nur die Notwendigkeit der Regentschaft. Sie ist gegeben im Falle der Minderjährigkeit oder tatsächlichen dauernden Verhinderung. Wann diese vorliegt, ist Tatfrage. Wer Regent ist, wie ein solcher gewähl

oder berufen wird, ist nach den einzelnen Staatsrechten verschieden. In Preußen entscheiden die Art. 56 bis 58 der Verfassungsurkunde.

B. In der **Republik** ist das Staatsoberhaupt eine einzelne physische Person als Inhaber der Vollzugsgewalt (selten ein Kollegium), meist mit dem Titel Präsident. Das Amt ist niemals erblich und wird übertragen entweder unmittelbar durch das Volk, oder mittelbar durch das Parlament, oder durch die Wahl seitens Wahlmänner.

C. Die **persönliche** Rechtstellung des Monarchen: Gewisse Majestätsrechte, Titel und Rang, sowie bestimmte Ehrenrechte, Unverletzlichkeit der Person, erhöhter Schutz gegen Beleidigungen, Körperverletzungen, Recht der Hofhaltung, Unverantwortlichkeit in strafrechtlicher und politischer Beziehung. Die republikanischen Staatshäupter sind meist verantwortlich (Ausnahme Frankreich), sie können strafrechtlich wie auch staatsrechtlich verfolgt werden.

D. Die **Vermögensstellung** des Monarchen beruht heutzutage meist auf einer Scheidung zwischen Staatsgut und Schatullgut. Die persönlichen und staatlichen Bedürfnisse werden aus der **Zivilliste** bestritten, deren Geschichte die Geschichte der vermögensrechtlichen Stellung des Monarchen ist.

III.

Die Volksvertretung.[1])

I. Geschichtliche Entwicklung in Deutschland, England, Frankreich. Voran steht der **Ständestaat**. In der ältesten Zeit deutscher Rechtsgeschichte erscheint die Volksversammlung der freien Männer als die eigentliche Regierung, während der Fürst oder König nur ausführendes Organ ist. Erst nach der Erstarkung des monarchischen Charakters gab es Reichsversammlungen von geistlichen und weltlichen Großen, besonders im Frankenreiche, aber auch provinziale Versammlungen, anfangs von gewählten Vertretern. Schon im 13. Jahrhundert konnte kein Landesherr mehr ohne Zustimmung seiner eingesessenen Landsassen die Gesetzgebung ausüben. Im 14. Jahrhundert

---

[1]) Vgl. **Seydel** a. a. O. S. 59; **Jellinek**, 552—579; **Schollenberger** 241 ff.

versucht der Landesherr seine verschiedenartigen Rechte über Land und Leute in den einheitlichen Begriff der Landeshoheit zusammenzufassen. Ebenso schlossen sich aber die dem Landesherrn gegenüber berechtigten Stände, die Ritter, Städte und Prälaten zusammen zur Wahrung ihrer Rechte in der sogen. gemeinen Landschaft. Die Stellung dieser beruht auf der ständischen Lokalverwaltung und diese liegt in den Städten dem Magistrat, auf dem flachen Lande weltlichen und geistlichen Gutsbesitzern ob. Wer nicht im Besitze der Lokalverwaltung ist, gehört nicht zu den Ständen. Deshalb ist der Bauernstand ausgeschlossen, dies, obwohl er etwa zwei Drittel des ganzen Volkes betrug. Nur an den Küsten der Nordsee, in Friesland und Ditmarsen, sowie in Tirol beteiligt sich das Bauerntum an den Landesversammlungen, weil hier die Bauern an der Lokalverwaltung berechtigt sind.

In Brandenburg-Preußen gab es als Stände nur Prälaten, Ritter und Städte. Diesen stand zu das Steuerbewilligungsrecht, teilweise die Verwendung der Steuern und die Ordnung des Schuldenwesens, darüber hinaus eine Teilnahme an der Gesetzgebung, nicht aber an der Rechtsprechung. Auch in der inneren Landesverwaltung und in der auswärtigen Politik hatten die Stände mitzureden. Seit dem 17. Jahrhundert, besonders seit dem dreißigjährigen Kriege, konzentriert sich die moderne Staatsentwicklung in der absolutischen monarchischen Gewalt. Den Ständen wird insbesondere in Brandenburg die Teilnahme an allen Gebieten des öffentlichen Rechtes verwehrt. Die ständische Einrichtung entartet dann immer mehr zu einer Gruppe privilegierter Korporationen. Am Anfang des 19. Jahrh. sind die Landstände in Deutschland als politisch ausschlaggebende oder wichtige Faktoren fast ganz verschwunden; nur in den beiden Mecklenburg haben sie sich bis auf den heutigen Tag erhalten. Wohl aber erwachte der den Gemeinlandschaften zugrunde liegende Gedanke, nämlich *aktive Teilnahme der Beherrschten an den wichtigsten Angelegenheiten der Gesamtheit durch ein verfassungsmäßiges Organ* zu neuem Leben. Deshalb fand das, was wir heute Volksvertretung nennen, eine für uns fremde, aus England, Frankreich und Belgien stammende Einrichtung, Verständnis und begeisterte Aufnahme. Betrachten wir deshalb das englische und französische Vorbild der modernen deutschen Verfassungen.

II. In **England** war es anfangs des 13. Jahrhunderts den großen Kronvasallen, den geistlichen und weltlichen Herren, gelungen, dem absoluten Regimente des Landesherrn gewisse Grenzen zu ziehen. Nach der Magna Charta 1215 durften wichtige Reichsgeschäfte (ardua negotia) nur unter Beteiligung der Barone, der weltlichen und geistlichen Fürsten vorgenommen werden. Diese Vereinigung hieß Parliamentum und bildete den großen erweiterten Staatsrat des Monarchen. Daneben ging das Consilium continuum, der engere Rat. Jenes Lordsparlament hatte aber drei Rechte: a) das Steuerbewilligungsrecht durch Umlage auf seine Mitglieder; b) das Recht der Beratung des Königs bei der Gesetzgebung und Landesverwaltung, nicht aber eine entscheidende Stimme; c) die Ausübung einer obersten Gerichtsbarkeit in Sachen ihrer eigenen Mitglieder; es kann ein Lord nur von seinesgleichen verurteilt werden. (Pairsgericht.)

Erst seit dem 13. Jahrhundert wird aus diesen Anfängen, die denen in den deutschen Landschaften entsprechen, eine wirkliche Volksvertretung. Unter Eduard I. im Jahre 1282 erweitert sich das alte historische Parliamentum durch zwei neue Elemente: durch gewählte Abgeordnete der freien Bürger in den Städten, sowie durch die Ritter und Freisassen auf dem platten Lande. So entstand eine Repräsentation der **gesamten freien Männer** im Königtum, nicht nur eine Versammlung **einzelner Stände**. Zuerst besaßen diese neuen Elemente nur das Steuerbewilligungsrecht in ähnlicher Weise, wie die Großen des Landes es hatten; es konnte auf Städte und Grafschaften nur mit ihrer Bewilligung Steuer geworfen werden. Im übrigen hatten sie an Verwaltung und Gesetzgebung keinen Anteil. Es stimmten diese Deputierten in besonderer Versammlung und das Parlament schied sich infolgedessen in zwei **Häuser**, das Haus der Lords und das der Gemeinen. Aber schon im 14. Jahrhundert unter Eduard III. (1327—1377) gewann das Unterhaus ein aktives Teilnahmerecht an der Gesetzgebung und Verwaltung dergestalt, daß kein Gesetz ohne Antrag oder Zustimmung der Gemeinen erlassen werden durfte. Aus dem ursprünglich bloßen Antragsrecht wurde allmählich eine Beteiligung an jedem Akte der Gesetzgebung. Schließlich wurde das Unterhaus zu einer gleichberechtigten Hälfte der Volksvertretung.

Nach Vertreibung der Stuarts 1688 ging schließlich der Schwerpunkt der Verfassung vom Königtum über auf das Parla-

ment und zwar auf das Unterhaus. Kraft konstanter Übung darf seit 1780 die Krone Minister nur entnehmen aus derjenigen Partei, die die Majorität im Unterhause besitzt. Das ist nicht Recht, sondern Herkommen. Der Führer der Parlamentsmajorität ist auch Premierminister und umgekehrt. Infolgedessen liegt die Regierung tatsächlich beim Volke, der König ist auf ein bloßes Veto beschränkt. Der Kurs der Politik wird bestimmt durch die jeweilige Majorität. Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts war von dem königlichen Veto kein Gebrauch gemacht worden. Die Bedeutung des englischen Köngtums hängt heute ab von der Bedeutung der Persönlichkeit seines Trägers.

Infolge der großen französischen Revolution 1789 ist dieser englische Verfassungstypus auf den europäischen Kontinent gelangt. In Frankreich selbst hat er eine mehrfache Modifikation erlitten und einen vom englischen abweichenden Charakter erhalten. Der Konstitutionalismus ist von den Franzosen geändert worden durch zwei durchaus irrige Grundsätze, die mit der englischen Verfassung nichts zu tun haben, die vielmehr von den Enzyklopädisten herkommen: a) durch die Lehre des Montesquieu von der Teilung der Gewalten. Es sind danach Gesetzgebung, Rechtspflege und Exekutive drei selbständige Gewalten, untereinander vollständig unabhängig. Es gibt keine einheitliche Staatsgewalt, sondern nach Montesquieus Lehre drei Gewalten, die nebeneinander stehen, sich gegenseitig hemmen und durchkreuzen. b) Die Veränderung des englischen Konstitutionalismus ist weiterhin erfolgt durch die Lehre von Rousseau über die Volkssouveränität. Danach geht alle Staatsgewalt aus vom Volke. Die drei Gewalten stehen ihm zu, das Volk ist Träger der Gewalten. Der Monarch hat nur die Rechte kraft Auftrags. Deshalb ist er auch dem Volke verantwortlich. So war dies ausgeführt in Rousseaus Contract social. Die englische Verfassung weiß von dieser Konstruktion nichts. Auf diese Lehre stützte sich insbesondere die erste konstitutionelle Verfassung Frankreichs vom 3. Sept. 1791. Die Nachwirkung dieser und der folgenden französischen Verfassungen war enorm. Es entstand durch sie der kontinentale Konstitutionalismus. Nach dem Sturze Napoleons siegte das sog. monarchische Prinzip und fand seine Besiegelung durch den Wiener Kongreß 1815. Danach geht alle Staatsgewalt aus vom Monarchen, nicht vom Volke. Der Monarch erläßt die Gesetze in seinem Namen, es wird Recht gesprochen

in seinem Namen und auch die Verwaltung gehört ihm zu eigenem Rechte. Der Volksvertretung kommt nur eine helfende, beschränkende Tätigkeit zu. Auf diesem Gedanken beruhen die beiden Charten von 1814 (Louis XVIII.) und von 1830 (Louis Philipp). Diese beiden Urkunden sind von der größten Wichtigkeit geworden für die weitere Verbreitung des Konstitutionalismus nach Belgien und Deutschland. Die belgische Verfassung greift wieder zurück auf die Prinzipien von der Teilung der Gewalten und der Volkssouveränität. Dagegen haben die deutschen Verfassungsurkunden seit 1815 den Typus der beiden französischen Charten festgehalten. Die deutsche Bundesakte von 1815 bestimmte im Art. XIII: In allen Bundesstaaten **wird** eine landständische Verfassung stattfinden. Die Vorschrift sollte den Forderungen des deutschen Volkes und den Versprechungen zur Zeit der Freiheitskriege nach einer Volksvertretung gerecht werden. Wie lauteten jene? Die Interessen der gesamten Bevölkerung, nicht bloß einzelner Stände sollten gewahrt werden. Trotzdem beließ man es hinsichtlich der Form bei der Anlehnung an die altständischen Einrichtungen. Fast in allen deutschen Staaten wurden die alten Stände, Ritter, Prä-laten und Städte reaktiviert und — **nur** das ist neu — ergänzt durch den Bauernstand. Diese „Landschaften" sollten als Repräsentanten des Volkes dienen, das Wohl der Gesamtheit, das Interesse des Staates, nicht ihre eigenen Sonderinteressen vertreten. Die Einheit des Volkes und Staates, das nationale Element sollte in die Erscheinung treten. Allein dieses Ideal war auf der Grundlage der ständischen Einrichtungen nicht zu erreichen. Die Stände repräsentierten nunmehr nur bestimmte Gesellschaftsklassen, die allein auf den Landtagen vertreten waren; es waren die historischen Stände, die neueren dagegen blieben ganz unvertreten, die Vertreter des Kapitals, des Handels, des Gewerbes, der Industrie. Sodann litt die Vertretung selbst der berechtigten Klassen an der größten Ungleichheit. Die Ritter waren Mann für Mann Mitglieder der Landtage, viritim, die Städte und Bauern jedoch nur in Vertretung ihrer Korporationen, sodaß sie gegenüber den Rittern stets in der Minorität blieben. In Preußen wurde Art. XIII der Bundesakte überhaupt nicht ausgeführt. Man beschränkte sich auf die Wiederherstellung der Provinzialstände mit einer rein kommunalen Kompetenz, von politischen Rechten war gar keine Rede. Das

Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823 brachte das gerade Gegenteil einer eigentlichen Volksvertretung. Auch die ständischen Ausschüsse der Provinziallandtage (1842) erhielten keine nennenswerten staatsrechtlichen Befugnisse. Erst 1847 berief ein königliches Patent den vereinigten Landtag nach Berlin. Dieser war keine freigewählte Volksvertretung im englischen Sinne, sondern nur eine Zusammenfassung der sämtlichen Provinziallandtage. Deshalb hatte der vereinigte Landtag auch eine rein ständische Gliederung: eine Herrenkurie und eine ständische Kurie. Er besaß bloß drei politische Rechte: 1. Zustimmung zur Besteuerung und zur Aufnahme von Darlehn. 2. Aufsicht über die Staatsschulden. 3. Beratende Stimme bei der Gesetzgebung. Der vereinigte Landtag selbst erklärte, daß die Verheißung Friedrich Wilhelms III. in den Freiheitskriegen durch ihre Einberufung nicht erfüllt worden sei. Das nähere gehört in die Verfassungsgeschichte. Seit 1848 hat man mit dem ständischen Prinzip auch in Preußen gebrochen, in den süddeutschen Staaten schon früher. Seit der „octroyrten" Verf.-Urk. v. 5. Dezember 1848, an deren Stelle die „vereinbarte" vom 31. Januar 1850 getreten ist, besteht in Preußen Konstitutionalismus. Die Idee der Volkssouveränität ist jedoch ausdrücklich ausgeschaltet. Es gilt im Zweifel das monarchische Recht.

II. Rechtliche Natur der Volksvertretung und Einzelheiten. Der mittelalterliche Staat war dualistisch und umfaßte eine große Anzahl von Herrschaftsverbänden, die zu einer Vertretung gegenüber dem Fürsten führten, womit die Volksvertretung in ständischer Gliederung gegeben war. Im 17. Jahrhundert ist in England schon von Vertretern des ganzen Volks die Rede, nicht mehr von solchen, die an Instruktionen gebunden sind, wozu man in Frankreich erst 1789 gelangte. Manche wie Gneist und Lorenz von Stein sehen im Parlament nur die repräsentativen einzelnen Gesellschaftsgruppen und betrachten die Abgeordneten als Vertreter der Gruppeninteressen. Die juristische Lehre, welche in dem Parlament eine Art von Delegation sieht, ist aber heute verlassen. Das Parlament ist vielmehr das staatlich organisierte Volk, dessen Willensbildung n u r in der Form des Parlamentsbeschlusses vor sich geht.

Die formelle Ausgestaltung des Parlamentswesens: Gewöhnlich zwei Kammern; die Bedeutung der ersten Kammer ist die eines konservativen Faktors, eines Hemmschuhs. Erst wenn

beide Kammern ihren Willen gebildet haben und dieser übereinstimmt, ist der Wille der Volksvertreter gegeben. Die zweite Kammer hat eine gewisse Vorzugsstellung insofern, als Finanzgesetzentwürfe und die Etatsgesetze zuerst an diese Kammer gehen müssen und insofern, als die erste Kammer mitunter nur das Recht hat, die Vorlage im ganzen anzunehmen oder zu verwerfen. Wenigstens ist dies so in Preußen.

III. Wahlsysteme.[1]) Was diese angeht, so besteht einmal im Reich das allgemeine, direkte (unmittelbare), geheime (schriftliche) und gleiche Wahlrecht, anderwärts fehlt das eine oder andere Merkmal; es kann die Wahl indirekt oder öffentlich und mündlich sein, ferner gebunden an gewisse Voraussetzungen, die eine Gleichheit ausschließen, z. B. an den Zensus. Letzteres ist der Fall in Preußen bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus und zur Gemeindevertretung. In verschiedenen Wahlsystemen sind jene Merkmale in allerhand Variationen kombiniert. In Preußen gilt noch für die zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus, das Dreiklassenwahlsystem auf Grund der aus der beginnenden Reaktionszeit stammenden Verordnung v. 30. Mai 1849. Die ermittelten Urwähler des Stammbezirks werden mit ihrem Steuerbetrage in eine Liste eingetragen und in drei Abteilungen zerlegt dergestalt, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsteuersumme aller Urwähler fällt. Jede Abteilung wählt ein Drittel der zu wählenden Wahlmänner, die ihrerseits erst den Abgeordneten wählen. Nach einem Gesetz v. 29. Juni 1893 wird jeder zur Staatseinkommensteuer Veranlagte mit drei Mark in Ansatz gebracht. Dadurch hat man versucht, den plutokratischen Charakter dieses Wahlrecht abzuschwächen. Noch mehr kann dies durch das obligatorische sogen. Durchschnittsprinzip und die fakultative „Zwölftelung" gelingen, die das

---

[1]) Dieses wichtige Problem kann leider hier nur flüchtig angedeutet werden. Dagegen sei auf die wichtigste Literatur nachdrücklich verwiesen: Gg. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht 1901; Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz 1901; die verschiedenen Schriften des Wahlrechtspezialisten Prof. Siegfried, wie z. B. Die preußischen Wahlkreise. Ein Beitrag zur Frage der Wahlreform 1906, Proportionalwahl für die Landtagswahlen 1905; Jellinek, Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen 1905; Menzel, Die Wahlsysteme 2. Aufl. 1905; v. Savigny, Das parlamentarische Wahlrecht im Reich und in Preußen und seine Reform 1907. Vgl. auch Stier-Somlo, Jahrb. des Verwaltungsrechts Bd. I (1907) S. 267 ff., auch Schollenberger, Politik S. 211—252.

preuß. Gesetz v. 30. Juni 1900, jedoch **nur** für die Gemeindewahlen eingeführt hat. Nach jenem Prinzip wird in Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern jeder Wähler, dessen Steuerbetrag den Durchschnitt, der auf einen Wähler in der Gemeinde fällt, übersteigt, stets der zweiten oder ersten Abteilung zugewiesen. Die Zwölftelung besteht nur auf Grund eines Ortsstatuts. Während nach dem gewöhnlichen Dreiklassenwahlsystem die erste Abteilung bloß $^4/_{12} = ^1/_3$ der sämtlichen Steuerbeträge aufzubringen hatte, soll sie jetzt $^5/_{12}$ aufbringen. Die Bestimmung über die zweite Klasse blieb unverändert. Sie hat nach wie vor $^4/_{12} = ^1/_3$ aller Steuerbeträge zu repräsentieren. Dagegen — dies ist eine Verbesserung — hat die dritte Abteilung nicht wie bis jetzt $^4/_{12}$, sondern nur $^3/_{12}$ aufzubringen.

Über die Reformbedürftigkeit des Dreiklassenwahlrechts kann kein ernstlicher Zweifel bestehen. **Die Einführung des Reichstagswahlrechts auch in Preußen wäre aber ein Unglück.** Zwar wird man davon absehen müssen, den bestehenden Rechtszustand im Reich zu ändern — aus schwerwiegenden politischen Gründen, insbesondere weil hierdurch revolutionärer und radikaldemokratischer Propaganda unerschöpfliche Kraft zugeführt werden würde. Jedoch lockt die krasse Tatsache nicht zur Nachahmung, daß Bildung, höhere Geisteskultur, wirtschaftliches Unternehmertum und Besitz im Reichstagswahlrecht zu kurz kommen, die große ungebildete, einsichtlose und deshalb agitatorisch auf radikale Versprechungen hin leicht einzufangende Masse der ausschlaggebende Faktor ist. **Baden** hat jüngst das allgemeine, gleiche Wahlrecht, zwar unter konservativem Ausbau des Herrenhauses, eingeführt; doch zeigen sich schon heute dieselben unerfreulichen Erscheinungen, wie im Reiche. In **Bayern** besteht jetzt nach dem Gesetz v. 9. April 1906 das allgemeine, gleiche, geheime und — was wis jetzt nicht der Fall war — unmittelbare Landtagswahlrecht mit Bevorzugung der relativen Stimmenmehrheit. In **Württemberg** hat man neuestens auch das System der absuluten Mehrheit in Verbindung mit Stichwahlen beseitigt und an seine Stelle das s. g. **romanische** System gesetzt. Im ersten Wahlgang entscheidet die absolute Mehrheit, im zweiten die relative; das Gesetz vom 16. Juli 1906 hat auch durch teilweise Einführung der **Proportionalwahl** eine Reform gebracht. Das **Hamburger** Bürgerschaftsgesetz v. 5. März 1906 hat die Tendenz, dem Andrängen der Sozial-

demokratie zu wehren. Die Wahlfragen sind auch akut im Königreich Sachsen, Hessen, Lübeck.

Nach meiner Auffassung liegt eine Verbesserungsmöglichkeit insbesondere für Preußen und Sachsen im Pluralwahlrecht. Jeder Bürger erhält eine Stimme; Bildung und Besitz berechtigt — in ausreichender Abstufung im einzelnen — auch zu mehreren Stimmen.

In der letzten Zeit ist auch die Idee der Proportionalwahl oder Verhältniswahl vielfach verteidigt worden. Es handelt sich um den Schutz und die Geltung der relativ erheblichen, durch das ganze Staatsgebiet hindurch gezählten Minderheit. Die Systeme, die die Proportionalwahl einzuführen sich bestreben, sind verschieden. Sie zeichnen sich sämtlich durch ein mehr oder minder verwickeltes Verfahren aus, das dem durchschnittlichen Menschenverstande nicht ohne weiteres klar gemacht werden kann. Die Aussicht auf die Durchführung der Verhältniswahl in größeren Verbänden ist sehr gering. In Deutschland ist die Verhältniswahl fakulativ zugelassen bei der Wahl zu den Gewerbegerichten gemäß dem Gewerbegerichtsgesetze in der Fassung vom 29. September 1901, obligatorisch bei den Kaufmannsgerichten nach dem Gesetz vom 6. Juli 1904.

Sechstes Kapitel.

Einheitsstaat und Staatenverbindungen.

1. Ein Einheitsstaat liegt vor, wenn das Volk eine Rechtseinheit, Machteinheit und Willenseinheit bildet mit einer einheitlichen Verfassung und Verwaltung und einer einheitlichen Staatsgewalt.

2. Staatenverbindungen i. w. S. sind alle auf einem Rechtsgrunde beruhenden nicht nur vorübergehenden Beziehungen von Staaten. Hierzu gehören die a) rein völkerrechtlichen Verträge über Rechtspflege und Verwaltung, z. B. der Weltpostverein, b) die Allianzen und c) die Personalunion.

3. Eine Staatenverbindung i. e. S. liegt vor, wenn mehrere Einzelstaaten durch eine Rechtsverfassung zu einem staatlichen Ganzen werden, wenn sie aber fortgesetzt Staatsindividuen bleiben, jeder mit einem besonderen Volk, mit einem besonderen

Gebiet, mit einer besonderen Staatsgewalt. Hierzu gehören a) Realunion, b) Staatenstaat, c) Staatenbund und d) Bundesstaat.

4. (Zu 2b.) Bei der Allianz verbinden sich Staaten zu einem gemeinschaftlichen Handeln, zu einer Aktionsgemeinschaft, ohne ein rechtliches Ganzes zu bilden, ohne einheitlichen leitenden Gesamtwillen, ohne ein gemeinsames Repräsentativorgan. Die heilige Allianz 1815, der jetzige Dreibund, der Zweibund zwischen Frankreich und Rußland, England und Frankreich (entente cordial) 1904, England und Japan (1905).

(Zu 2c.) Bei der Personalunion sind die einzelnen Staaten nur dadurch verbunden, daß sie einen gemeinsamen Träger der Staatsgewalt haben und zwar a) zufällig, nicht auf Grund staatsrechtlicher Festsetzung, sondern infolge dynastischer Erbfolgeordnungen, b) vorübergehend derart, daß das Verhältnis mit dem Aussterben der Dynastie endet. So früher England und Hannover, Luxemburg und Holland, Dänemark und Schleswig-Holstein, Preußen und Neuenburg bis 1857.

5. (Zu 3a.) Realunion ist eine Staatenverbindung, in der unter Wahrung ihrer Selbständigkeit Staaten vereinigt sind und zwar a) infolge eines Rechtsgrundes, wie Staatsgrundgesetz, Vertrag, Gewohnheit: b) dauernd. c) Nicht notwendig sind begrifflich gemeinsame Einrichtungen, wenn sie auch häufig vorkommen. Realunion ist Österreich-Ungarn und war bis 1905 Schweden-Norwegen.

6. (Zu 3b.) Der Staatenstaat stellt eine Verbindung dar, in der der souveräne Oberstaat einen Staat oder mehrere Staaten, die sog. Unterstaaten, in einer Art von Vasallitätsverhältnis beherrscht (Suzeränetätsverhältnis). Der Umfang der oberstaatlichen Rechte ist sehr verschieden, gewöhnlich besteht nach innen weitgehende Selbständigkeit des Unterstaats. Dessen Untertanen stehen in keinerlei unmittelbarer Beziehung zum Oberstaate. Das alte Deutsche Reich war ein Suzeränitätsstaat insbesondere gegenüber vielen italienischen Landschaften. Heute ist es noch die Türkei gegenüber Ägypten und Bulgarien. Vgl. oben S. 111. 112.

7. (Zu 3c.) Der Staatenbund bedeutet eine Vereinigung mehrerer Einheitsstaaten durch einen völkerrechtlichen Vertrag. Der Staatenbund schafft keine über den Einzelstaaten stehende selbständige Gewalt, er ist bloß eine Gesellschaft von Staaten, eine Konföderation. Die Leitung des Staatenbundes geschieht nur durch Gesellschafts-, Vereinsorgane. Die verbundenen

Staaten sind nicht untergeordnet, sondern einander gleichgestellt. Die Gesellschaftsgewalt ergreift nur die Staaten als solche auf Grund von Vereinbarungen, nicht die Untertanen. Keine einheitliche Gesetzgebung besteht. Bundesgesetze sind vereinbarte Gesetze, die, um in den Einzelstaaten gelten zu können, dort veröffentlicht werden müssen. Staatenbünde sind die Schweiz bis 1848, der Deutsche Bund von 1815 bis 1866. Heute gibt es nur noch in Amerika Staatenbündnisse.

8. (Zu 3d.) Der Bundesstaat schafft eine einheitliche Staatsgewalt aus der Gesamtheit der verbundenen Gemeinwesen, die sich zwar beschränken, aber Staaten bleiben. Der Bund oder das Reich ist jedenfalls souverän. Es besteht eine Bundes- oder Reichsstaatsgewalt, die unmittelbar auch die Untertanen der Einzelstaaten verbindet. Ihre Macht reicht aber nur soweit, wie der Verzicht der Gliedstaaten. (Nordamerika seit 1789, das Deutsche Reich seit 1871, die Schweiz seit 1848.)

Siebentes Kapitel.

Die politischen Parteien.[1]

I. Zu den Kräften des sozialen Lebens, die zur Gesetzgebung treiben und wiederkehrender Natur sind, gehören vor allem die Parteien. Die in den einzelnen Individuen entstehenden Vorstellungen, Urteile und Überzeugungen haben die Tendenz, sich zu vereinigen mit den Vorstellungen, Urteilen und Überzeugungen anderer Personen. Auf diese Weise entstehen erfahrungsgemäß zusammenhängende Gruppen mit gleichen politischen Tendenzen. Partei ist eine Erscheinung des öffentlichen Lebens, die große, grundsätzlich breite Massen der Bevölkerung zu einer Einheit zusammenfaßt und zwar durch gemeinsame Interessen, Anschauungen und Ideen und mit der Absicht, im Staate die Herrschaft oder wenigstens die Macht auf einem bestimmten Gebiete zu erobern.

---

[1]) Jellinek, Allg. St.-L. 59. 109 ff. 210. 220. 241. 287 f. 512. 564. 570. 629. 691. 750 nebst reichen Literaturangaben S. 109; Schmidt, Allg. St.-Lehre I, 238 ff.; Schollenberger, Politik 91—108. Paulsen, Parteipolitik und Moral 1900.

Die Entstehung der Parteien weist zurück auf die Parteizwecke und auf die Parteidoktrinen. Jene beruhen auf beruflichen oder religiösen Scheidungen. So haben die Großgrundbesitzer, die mittleren und bäuerlichen Besitzer, die Kaufleute, die Handwerker, die Industriellen und die Finanzwelt usw. ihre jeweilig verschiedenen Zwecke, die sie durch gemeinsamen Parteizusammenschluß zu verwirklichen suchen. Nicht minder können Verschiedenheiten der Nationalität zu Parteigruppierungen führen. Neben den Parteizwecken kommen dann wesentlich in Betracht die Parteidoktrinen, d. h. die Grundsätze, nach denen bestimmte Gruppen mit Rücksicht auf einen Zweck zu verfahren pflegen und die zusammengefaßt werden in politische Lehrsätze oder gar in ein politisches Lehrsystem. Zuerst sind die Parteien in England hervorgetreten schon seit Eduard I. (1239—1307) und haben zu den beiden großen gegnerischen Gruppen der Wights und der Torries geführt. In Deutschland sind die Parteien noch nicht alt. Das 18. Jahrhundert kennt sie fast gar nicht in Ermangelung eines öffentlichen Lebens, aber auch, weil in den höheren Schichten der Bevölkerung eine gewisse Einmütigkeit der Gesinnung und die gemeinsame Überzeugung herrschte, daß Aufklärung, Kulturfortschritt, Neubildung des Staates und der Rechtsordnung, Reinigung der Kirche und der Religion von Mißbräuchen und Aberglauben, Verbesserung der Erziehung, Emporhebung auch der Masse zur Teilnahme an den Früchten der neuen Erkenntnis die nächsten politischen Postulate sind. Seit dem Deutschen Bunde entsteht der Gegensatz der Liberalen und Konservativen. Nach 1848 tritt der Parteikampf schärfer hervor und seit 1860 beginnen sich die arbeitenden Klassen als dem Bürgertume feindliche Partei zu organisieren. Unter dem vieldeutigen Schlagworte der sozialen Frage erfolgen die Parteischichtungen, zersetzen und durchsetzen auch die älteren liberalen und konservativen Gruppen. — Die Bedeutung der Parteien besteht darin, alle in der Bevölkerung vorhandenen lebendigen Kräfte zur Entwicklung zu bringen und allen Interessen Geltung zu verschaffen. Ihre Schattenseiten sind nicht gering, werden aber durch die Notwendigkeit einer natürlichen Geltendmachung der innerhalb der Bevölkerung zutage drängenden Tendenzen ausgeglichen. Erwünscht ist aber auf jeden Fall der Mangel einer Zersplitterung, wie er in England besteht, aber für Deutschland vorläufig noch einen frommen Wunsch bedeutet.

II. Wir wollen zum Schlusse die einzelnen wichtigsten deutschen Parteien vorüber ziehen lassen, unter Beschränkung auf die Parteien des Reichstags.[1])

Die Konservativen. Ihre Partei entwickelte sich in den Verfassungskämpfen Preußens im Jahre 1848. Sie will die für das Vaterland gewonnene Einheit auf dem Boden der Reichsverfassung in nationalem Sinne stärken und ausbauen; innerhalb dieser Einheit soll die berechtigte Selbständigkeit und Eigenart der einzelnen Staaten, Provinzen und Stämme gewahrt werden. Die Konservativen können nur eine solche Weiterbildung unseres öffentlichen und privaten Rechts als segensreich anerkennen, die, auf den realen und geschichtlich gegebenen Grundlagen fußend, den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird und damit die Stetigkeit unserer gesamten politischen, sozialen und geistigen Entwicklung sichert. Sie legen auf politischem Gebiete entscheidendes Gewicht auf die monarchischen Grundlagen unseres Staatslebens und auf eine kräftige obrigkeitliche Gewalt. Sie erklären ein volles, gesetzlich gesichertes Maß bürgerlicher Freiheit für alle und eine wirksame Beteiligung der Nation an der Gesetzgebung unerläßlich; ferner eine ausreichende Selbstverwaltung, die gegründet ist in Provinz, Kreis und Gemeinde, nicht auf das allgemeine Wahlrecht, sondern auf die natürlichen Gruppen und organischen Gliederungen des Volkes. Das religiöse Leben des Volkes, die Erhaltung und Wiedererstarkung der christlichen und kirchlichen Einrichtungen, die seine Träger sind, vor allem die konfessionelle christliche Volksschule erachten die Konservativen als die Grundlage jeder gesunden Entwicklung und als die wichtigste Bürgschaft gegen die, wie sie annehmen, zunehmende Verwilderung der Massen und die Auflösung aller gesellschaftlichen Bande. Sie betrachten den kirchenpolitischrn Streit, der als Kulturkampf vom Liberalismus zum Kampfe gegen das Christentum ausgebeutet worden sei, als ein Unglück für Reich und Volk. Sie verwerfen jeden Gewissenszwang und deshalb das Übergreifen der staatlichen Gesetzgebung auf das Gebiet des innerkirchlichen Lebens. Gegenüber der schrankenlosen Freiheit nach liberaler Theorie wollen sie im Erwerbs- und Verkehrsleben eine geordnete wirtschaftliche Freiheit. Sie verlangen von der wirtschaftlichen Gesetzgebung gleichmäßige

---

[1]) Specht u. Schwabe, Die Reichstagswahlen 1867—1903 2. Aufl. 1904.

Berücksichtigung aller Erwerbstätigkeiten und gerechte Würdigung der nach ihrer Auffassung nicht ausreichend berücksichtigten Interessen von Grundbesitz, Industrie und Handwerk. Sie fordern demgemäß die schrittweise Beseitigung der Bevorzugungen des großen Geldkapitals und Abstellung der schweren Schäden, welche die übertriebene wirtschaftliche Zentralisation, der Mangel fester Ordnungen für Landwirtschaft und Kleingewerbe zur Folge gehabt haben. Nicht minder erachten die Konservativen für ihre Pflicht, den Ausschreitungen der sozialistischen Irrlehren entgegenzutreten, und sind überzeugt, daß die Entfesselung der individuellen Kräfte zu einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung nicht führen kann, daß der Staat vielmehr die Aufgabe nicht abweisen darf, die redliche Erwerbsarbeit gegenüber Überwuchern der Spekulation und des Aktienunwesens zu schützen, sowie durch eine wirksame Fabrikgesetzgebung die wirtschaftliche und sittliche Lage der Lohnarbeiter, sowie das friedliche Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu sichern. Diese 1876 festgestellten Grundsätze sind durch das sogenannte Tivoli-Programm vom 8. Dezember 1892 befestigt und erneuert worden und sind bis heute maßgebend geblieben. — Eine Kritik dieser Auffassung ist hier nicht vom parteipolitischen, sondern vom objektiven Standpunkte der entwicklungsgeschichtlichen Betrachtung kurz geboten. Soweit es sich handelt um Fragen der Weltanschauung, ist jede Diskussion überflüssig und unmöglich. An sich ist das konservative Beharren auf geschichtlicher Grundlage ebenso berechtigt wie die politische Bestrebung, die sich durch Traditionen, veraltete Auffassungen und Einrichtungen möglichst wenig binden läßt. Auch hinsichtlich des Verhältnisses von Staat und Kirche handelt es sich um tief verankerte Überzeugungen, religiöse Anschauungen. Anders steht es mit Fragen, deren sachliche Würdigung ohne jeglichen Parteistandpunkt möglich ist. So ist der Programmpunkt von der Bevorzugung des Geldkapitals in nicht ausreichender Weise begründet, die Behauptung von einer Übertreibung der wirtschaftlichen Zentralisation gegenüber unseren entwickelten wirtschaftlichen Verhältnissen ein Atavismus, der Kampf gegen die angeblich schrankenlose Freiheit im Erwerbs- und Verkehrsleben ist nichts anderes als ein solcher gegen die schwer errungene wirtschaftliche Befreiung von Monopol und persönlicher Unfreiheit. Die konservativen Tendenzen auf Beschränkung der Freizügigkeit, des Handels

und Gewerbes sind ebenso unserer ganzen geschichtlichen Entwicklung zuwider, wie es auch unrichtig ist, daß die Massen in zunehmender Weise verwildern und daß alle gesellschaftlichen Bande sich in Auflösung befinden. Gerade das Gegenteil ist der Fall infolge der genossenschaftlichen und sozialistischen Organisationsformen, die, mag man über sie denken wie man will, jedenfalls gegenüber dem früheren chaotischen Zustande Ordnung und Maß bedeuten. Die Kirchen- und Schulpolitik der Ultrakonservativen mit ihrer einseitigen Betonung des kirchlichen anstatt des religiösen Moments ist mindestens einer von dem Kirchlich-Dogmatischen sich immer mehr emanzipierenden freien gebildeten Schicht des Bürgertums unverständlich.

Nahe steht den Konservativen die Deutsche Reichspartei mit Wahlaufrufen vom Jahre 1898, 1903 und 1904. Ein eigentliches Programm hat die Partei niemals veröffentlicht. Diese Reichspartei ist identisch mit der sogenannten freikonservativen Partei. — Eine besondere Wandlung nach der sozialpolitischen Seite ist auch bei den Konservativen festzustellen. Ihre starke Betonung des monarchischen Elements in Verbindung mit den Nöten des sozialen Lebens führte sie zu der Idee eines sozialen Königtums, indem es als die wichtigste Aufgabe der ausgleichenden Gewalt des Monarchen hingestellt wird, sich der sozial Schwächeren anzunehmen und durch staatliche Maßnahmen ihre Hebung zu bewirken. Immerhin zeigen die Konservativen auch in ihren sozial gerichteten Schattierungen eine verhältnismäßig geringe Zuneigung zu dem Arbeiterstande, fordern vielmehr eine weitgehende Einmischung des Staates zum Schutze des sogenannten Mittelstandes oder dessen Vermehrung durch genossenschaftliche und korporative Organisationen und Erleichterungsmaßregeln zum Erwerbe und zur Befestigung des Grundbesitzes, insbesondere auch des Kleingrundbesitzes. Diese Tendenz der konservativen Sozialreform weist einen gemeinsamen Zug zu den sozialistischen Bestrebungen auf, und man hat sie deshalb auch als staatssozialistische bezeichnet.

Eine Abart der konservativen Partei ist die christlich-soziale, 1876 gegründet durch den Hofprediger Stoecker. Sie erzielte damals im ganzen 2310 Stimmen. In der Folge sind die Stimmen der Christlich-Sozialen von denen der Konservativen nicht mehr zu trennen, weil die Hauptvertreter der Bewegung als gemeinsame Kandidaten aufgestellt wurden. Das Programm

weist zunächst **allgemeine Grundsätze** auf. Danach steht die **christlich-soziale** Partei auf dem Boden des christlichen Glaubens **und** der Liebe zu König und Vaterland. Sie verwirft die **Sozialdemokratie** als unpraktisch, unchristlich und unpatriotisch. **Sie** erstrebt eine friedliche Organisation der Arbeiter, um in **Gemeinschaft** mit den anderen Faktoren des Staatslebens eine **gutwillige** praktische Reform anzubahnen. Sie verfolgt als **Ziel** die Verringerung der Kluft zwischen Reich und Arm und **die** Herbeiführung einer größeren ökonomischen Sicherheit der **Arbeiter. Einzelne Forderungen** an die Staatshilfe betreffen **die** Arbeiterorganisationen, die Herbeiführung obligatorischer **sachlich** geschiedener oder durch das ganze Reich hindurch **gehender** Fachgenossenschaften, Regelung des Lehrlingswesens, **Einsetzung** obligatorischer Schiedsgerichte, Errichtung von obligatorischen Witwen und Waisenkassen; auf dem Gebiete des **Arbeiterschutzes** Verbot der Sonntagsarbeit, Abschaffung der **Arbeit** von Kindern und verheirateten Frauen in den Fabriken, **Normalarbeitstag**, verschieden nach Fachgenossenschaften, Schutz **der** Arbeiterbevölkerung gegen gesundheitswidrige Zustände in **den** Arbeitslokalen und Wohnungen, Wiederherstellung der **Wuchergesetze**. Andere Forderungen sind formuliert an die **Geistlichkeit**, an die besitzenden Klassen, während von der **Selbsthilfe** fleißige Unterstützung der fachgenossenschaftlichen Organisation **verlangt** wird, als ein Ersatz dessen, was in den Zünften gut **und** brauchbar war. Dieses Programm wurde am 9. Juni 1895 in Eisenach neu formuliert, da inzwischen viele Forderungen des alten Programms erfüllt waren. Es bildet die **Grundlage** der erneuerten christlich-sozialen Partei von 1896, **enthält** aber kaum etwas, was nicht schon alle sozial denkenden **Parteien** erstreben. Es mischt aber noch Forderungen bei, die **auf** den Klassenhaß, auf eine mittelalterliche Zurückschraubung **des** Gewerbewesens hinauslaufen. Von den älteren Christlich-Sozialen zweigen sich ab die jungen Christlich-Sozialen, bis 1903 **unter** Führung des Pfarrers Naumann. Sie gaben sich in **Erfurt** 1896 eine eigene Organisation als **Nationalsozialer Verein**. Er wollte ein starkes Nationalgefühl, eine unbedingte Liebe zu dem Kaisertum vereinen mit einer äußerst weitgehenden Arbeiterpolitik, mit einer Demokratie, wie sie in Preußen-Deutschland zunächst nur eine Utopie ist. Infolge der Wahlen von 1903 wurde wegen der Mißerfolge die bisherige Organisation

des Nationalsozialen Vereins aufgehoben und der Anschluß an die Freisinnige Vereinigung beschlossen. Durch die Wahlen von 1907 ist Pfarrer Naumann als dessen Mitglied in den Reichstag gekommen. Der bisherige Parteisekretär Dr. Maurenbrecher trat zur Sozialdemokratie über, A. Damaschke lehnte den Anschluß wie andere gleichfalls ab und widmet sich nach wie vor der von ihm besonders eifrig propagierten Bodenbesitzreform.

Was die Presse dieser Parteien angeht, so ist die „Preußische Kreuzzeitung" das Organ der konservativen Partei, die „Post" dasjenige der Reichspartei, auch freikonservative Partei genannt, während die Zeitung „Das Volk" Stoeckers Ansichten vertrat und „Die Hilfe" nationalsoziale Tendenzen verfolgte.

Betrachten wir die liberalen Parteirichtungen. Im preußischen Abgeordnetenhause hatte sich von der sogenannten Fortschrittspartei eine andere in der Konfliktsperiode, also anfangs der 60er Jahre losgelöst, die im Gegensatze zu ihren früheren Freunden für das Indemnitätsgesetz zu stimmen entschlossen war. Es sollte durch dieses Gesetz der Verfassungskonflikt seine friedliche Lösung finden und hat sie auch gefunden. Diese für das Gesetz stimmenden Nationalliberalen bestehen daher seit 1866. Das Parteiprogramm ist 1881 und 1884 neu formuliert (sogenannte Heidelberger Erklärung) und zusammengefaßt am 10. Oktober 1902. Danach stellt es nationale und liberale Grundsätze und Forderungen. Sie nimmt für sich in Anspruch unverbrüchliche Treue zu Kaiser und Reich, Verteidigung und Pflege der errungenen Einheitsgüter der Nation, eine Vertretung nach außen, ein Heerwesen, eine Kriegsflotte, ein Recht, ein Verkehrsgebiet, gleiche Bedingungen für die freie Bewegung (!) und die freie Arbeit. Bei voller Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Einzelstaaten wird verlangt weitere Entwicklung der Reichseinrichtungen in nationalem und freiheitlichem Geiste, ferner zielbewußte Fortführung der Kolonialpolitik, Schutz des Deutschtums gegen Angriffe jedweder Art; nachdrückliche Unterstützung der deutschen Volksgenossen in der Ostmark gegen die national-polnische Gefahr. Festgehalten wird an den verfassungsmäßigen Rechten des Volkes und dem allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrecht. Entschlossene Abwehr aller reaktionären und aller radikalen Tendenzen wird angekündigt. Die durch Gesetz v. 21. Mai 1906 bewilligten Anwesenheitsgelder an die Reichstagsabgeordneten, erhöhter Schutz des Wahl-

geheimnisses, der durch die Fassung des Wahlreglements v. 28. April 1903 aufs beste gesichert ist, Unabhängigkeit gegenüber der Regierung, stets unbefangene sachliche Prüfung ihrer Vorlagen sind weitere Programmpunkte. Nicht minder gehören zu diesen die reichsgesetzliche Regelung des Vereins- und Versammlungsrechtes, Reform des Strafvollzuges, Entschädigung unschuldig Verurteilter (inzwischen teilweise erledigt durch das Gesetz vom 14. Juli 1904 über Entschädigung für unschuldig erlittene Verhaftung und Bestrafung), Aufrechterhaltung und Ausübung der Selbstverwaltung in den Gemeinden und kommunalen Verbänden. Besonders gewürdigt wird die große Bedeutung des kirchlichen Lebens für das deutsche Volk, und ein friedliches Verhältnis zwischen Staat und Kirche in voller Wahrung der unveräußerlichen Rechte des Staates gegenüber der Kirche namentlich auf dem Gebiete der Schule und der Ehegesetzgebung betont. Gesetzliche Regelung der verfassungsmäßig gewährleisteten Einwirkung der Religionsgesellschaften im Religionsunterricht in der Weise, daß der Staat Herr in der Schule, der Lehrer unabhängig von der Geistlichkeit bleibt. Gleichberechtigung für alle Richtungen in der evangelischen Kirche, Lehrfreiheit für die evangelisch-theologischen Fakultäten. Auf dem Gebiete des Finanzwesens und des Verkehrs werden eine Reihe von Forderungen erhoben, von denen die Aufrechterhaltung der Goldwährung hervorgehoben sei; auf dem Gebiete der sozialen, Handels- und Wirtschaftspolitik die Duldung abweichender Anschauungen in Fragen der Handels- und Zollpolitik; aufmerksame Beobachtung der aus den großgewerblichen Verbandswesen sich ergebenden neuen Verhältnisse; Anregung und Förderung geeigneter Maßnahmen zur Erhaltung eines gesunden kräftigen Mittelstandes in Stadt und Land; besonnene Fortführung der Arbeiterfürsorge im Sinne der Kaiserlichen Botschaft vom 11. Nov. 1881, Reichsarbeitsamt, paritätische Arbeitskammern usw.

Die nationalliberale Partei steht gleichsam in der Mitte zwischen Konservativen und Linksliberalen. Sie ist ein Feind der Sozialdemokratie und auch dem Programme nach, nicht aber in Wirklichkeit, auch Gegner der Konservativen. Diese Halbheit hat ihr viel Spott eingetragen und sie zur Partei der Lauen gestempelt, nur zum Teil mit Recht. Es ist nicht schwer, national zu sein, aber es ist schwer, liberal und gleichzeitig konservativ zu handeln. Die einzelnen Programmsätze sind vom

Standpunkte einer freiheitlichen Weltanschauung aus formuliert, und bieten im einzelnen nur vom Parteistandpunkte aus Bedenken. Das Wesentliche aber ist, daß die nationalliberale Partei in der Praxis von diesem Programm vielfach abweicht, wie das gemeinsam mit den Konservativen durchgebrachte preußische Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 beweist. Ihre stärksten Stützen besitzt die Partei tatsächlich in der Unternehmerwelt, besonders in Rheinland und Westfalen und ist deshalb nicht arbeiterfreundlicher, als das interessierte Unternehmertum überhaupt. Wirkliche politische Macht bedeutet der Nationalliberalismus nur im Bunde mit den links- oder rechtsstehenden Parteien meist mit diesen letzteren, und ist deshalb, genau gesehen, nicht liberal, sondern gemäßigt konservativ. Ihre Preßorgane sind die Nationalzeitung, die Kölnische und die Rheinisch-Westfälische Zeitung.

Die Fortschrittspartei ist 1861 gegründet worden, unter anderen von dem Freiherrn von Hoverbeck, Forkenbeck, Schulze-Delitzsch, Virchow, Mommsen, Franz Dunker, ferner Siemens, Langerhans, von Unruh usw. Im Jahre 1884 verband sie sich mit der aus der nationalliberalen Partei ausgetretenen, sogenannten liberalen Vereinigung, den sogenannten Sezessionisten. Seit dieser Zeit heißt die deutsche Fortschrittspartei die deutsch-freisinnige Partei. Ihr Ziel ist die Entwicklung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens in gesichertem Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung und durch gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichs-Ministeriums. Weitere Programmpunkte sind: Abwehr aller Angriffe auf die Rechte der Volksvertretung, insbesondere Aufrechthaltung der einjährigen Finanzperiode, der jährlichen Einnahmebewilligung, der Redefreiheit, Wahrung der Rechte des Volkes und Erhaltung des geheimen, allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts, Sicherung der Wahlfreiheit, insbesondere auch durch Bewilligung von Diäten, Preß-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetze ohne Ansehen der Person und der Partei; volle Gewissens- und Religionsfreiheit, gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgesellschaften; Förderung der Volkswohlfahrt auf Grund der bestehenden Gesellschaftsordnung; Eintreten für alle auf Hebung der Arbeiterklasse zielenden Bestrebungen. Hervorgehoben wird die Bekämpfung des Staatssozialismus, sowie der auf Bevor-

mundung und Fesselung des Erwerbslebens, der Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit gerichteten Maßregeln. Man sieht hier leicht, daß alte Schlagwörter meist ohne innere Kraft die Hauptrolle spielen. Das Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung ist ein selbstverständliches Postulat aller Parteien. Die Forderung eines Reichsministeriums ist mit unseren verfassungsmäßigen Zuständen unvereinbar und auch im höchsten Grade unerwünscht, weil dadurch der föderalistische Charakter unseres Reiches erheblich gefährdet sein würde. Praktisch politisch ist es unmöglich durchzuführen, da die Einzelstaaten sich zu einem solchem Reichsministerium niemals hergeben würden. Die Forderung des jährlichen Einnahmebewilligungsrechtes ist ebenfalls utopisch und mit praktisch-politischen Prinzipien nicht vereinbar, denn das Parlament hat lediglich ein Ausgabebewilligungsrecht, wie die ganze Literatur über das Budgetrecht festgestellt hat. Die Forderung der Gleichheit vor dem Gesetze ohne Ansehen der Personen und der Parteien ist ein längst im Prinzip durchgeführtes allgemeines Postulat aller Parteien ebenso die Preß-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, obwohl hier im einzelnen gewiß noch große Mängel vorliegen. Das Programm der deutschen freisinnigen Partei geht auf die Einzelheiten, auf die es gerade ankommt, nicht ein. Gegenüber der Arbeiterbewegung steht sie in Wirklichkeit auf den Standpunkt des guten beschützen-wollenden Bürgertums, das das organisierte Proletariat aber nicht als gleichberechtigt anerkennt. Noch immer bestimmt durch die Manchester-Doktrin ist die deutsch-freisinnige Partei jedem erheblichen staatlichen Eingriff in das Wirtschafts- und Verkehrsleben abhold, während die tiefste Überzeugung der besten Köpfe unserer Zeit dahin geht, es müsse gegenüber der Härte der wirtschaftlichen Tatsachen ein Schutz der schwächeren Kräfte gegen die Ausbeutung stattfinden und die in der formellen Gleichberechtigung des Arbeitgebers und Arbeitnehmers liegende Heuchelei in Anbetracht der wirtschaftlichen Ungleichheit beseitigt werden. Tieferes sozialpolitisches Verständnis läßt die deutsche freisinnige Partei vermissen. Man sagt ihr — für gewisse Zeiten mit Recht — nach, daß sie sich zu einer Neinsagepartei entwickelt habe. Selbst die Forderung für die Sicherung des äußeren Schutzes unseres Vaterlandes lehnte sie bei wichtigem Anlasse ab. Am 6. Mai 1893 wurde der Vermittlungsantrag Huene über die Erhöhung der Friedenspräsenz-

stärke des deutschen Heeres mit 216 gegen 162 Stimmen abgelehnt und hierauf der Reichstag sofort aufgelöst. Von den 67 Stimmen der deutsch-freisinnigen Reichstagsfraktion stimmten 6 für den Antrag. Hierauf beantragte Eugen Richter die Erklärung, daß die Abstimmuug mit der politischen Gesamthaltung der Partei nicht vereinbar sei. Der Antrag wurde mit 27 gegen 22 Stimmen angenommen und führte zu der Abmachung, daß bis zur endgültigen Konstituierung der beiden Parteien nach den Reichstagswahlen der eine Teil den Namen freisinnige Volkspartei, der andere freisinnige Vereinigung führen sollte. Die letztere organisierte sich 1893 und zeichnet sich durch eine mehr opportunistische Politik und neuerdings durch eine besondere Hinneigung zur Sozialdemokratie aus. — Besonders radikal und im besten Sinne demokratisch ist dann die süddeutsche sogenannte deutsche Volkspartei aufgetreten. Ihr Führer war der Stuttgarter Rechtsanwalt Hausmann.

Der Sozial-Liberalismus hat eine politische Vertretung im Reichstage und in den Parlamenten noch nicht gefunden. Sein Hauptführer ist der Münchener Professor Brentano. Nach ihm hält die sozial-liberale Ideenrichtung fest an der gewerblichen Freiheit und der rechtlichen Gleichheit als den Grundbedingungen des intensiven und extensiven Kulturfortschrittes und der größtmöglichen Entfaltung aller Fähigkeiten der einzelnen. Allein er verkennt nicht, daß die bloße Beseitigung der alten gewerblichen Ordnung ohne positive Maßnahmen, um diese Prinzipien im Leben zur Wahrheit zu machen, Mißstände erzeugt hat, welche geradezu zur Unfreiheit führen und die schwächeren sozialen Elemente von der Teilnahme an den Kulturfortschritten ausschließen. Sie ist daher bestrebt, auf dem Boden der bestehenden Eigentums- und Erwerbsordnungen teils gesetzliche Maßregeln, teils freiwillige Organisationen zu finden, welche, indem sie die sozial Schwächeren gegen den Mißbrauch der Übermacht der Stärkeren schützen und diese in den Stand setzen, vereint den Kampf der wirtschaftlichen Interessen mit den Starken aufzunehmen und zu bestehen, die Prinzipien der gewerblichen Freiheit und rechtlichen Gleichheit auch im Leben zur Verwirklichung zu bringen. Die sozial-liberale Partei krankt aber auch an einer Zwiespaltigkeit, indem sie eine starke Hinneigung zu den rein abstrakten individualistischen Vorstellungen der liberalen Theorie zeigt, andererseits aber die Erscheinungen

des modernen Arbeiterstandes und seiner Notlage zwar zu verstehen sich bemüht, durch ihre altliberalen Grundsätze aber zum Teil verhindert wird, einer energischen durchgreifenden Reform der Arbeiterfrage zu Hilfe zu eilen.

Eine eigenartige Stellung nimmt die Zentrumspartei ein. Das altliberale Zentrum des konstituierenden Reichstages des norddeutschen Bundes und des ersten norddeutschen Reichstages vereinigte den Rest der Altliberalen, soweit sie nicht nationalliberal geworden waren und eine Reihe sächsischer Partikularisten. Es löste sich 1868 auf. Vor den ersten Wahlen zum Deutschen Reichstage bildete sich im preußischen Abgeordnetenhause unter dem Namen der „Verfassungspartei" eine Fraktion, welche bald den Namen der (katholischen) Zentrumspartei annahm. Ihr Programm war kurz: Sie stellt sich zur besonderen Aufgabe, für die Aufrechterhaltung und organische Fortbildung verfassungsmäßigen Rechts im allgemeinen und insbesondere für die Freiheit und Selbständigkeit der Kirche und ihrer Institutionen aufzutreten. Die Mitglieder derselben suchten dieser Aufgabe auf dem Wege freier Verständigung zu entsprechen; es sollte die Freiheit des einzelnen in Bezug auf seine Abstimmungen keine Beinträchtigung erleiden. Unter den 52 Abgeordneten der Fraktion befanden sich neben den Vertretern der Forderungen der katholischen Kirche altpreußische Liberale und die Mehrzahl der Partikularisten. In kirchenpolitischen Fragen traten alle geschlossen auf. Heute zeichnet sich das Zentrum durch eine bewunderungswürdige Organisation, Straffheit und Zielbewußtheit aus. Sie weiß in einigen Fällen Opportunismus zu treiben, und konnte die Regierung bis 1907 maßgebend bestimmen. Neben ihrem konfessionellen Charakter hat sie eine ehrliche Neigung zur Arbeiterschaft, die sie im gut demokratischen Sinne zu heben und zu schützen bestrebt ist.

Sieht man von kleineren Parteien, so der deutschen Reformpartei, früher den Antisemiten, den in der Wahl von 1907 aufgeriebenen Welfen, den Dänen und Elsässern ab, so bleibt noch die große Partei der Sozialdemokraten zu besprechen. Ihre Grundlagen sind von Karl Marx und Friedrich Engels schon im kommunistischen Manifest von 1847 und von Ferdinand Lassalle in seiner Arbeiteragitation 1862—1864 gelegt. Er rief 1863 in Leipzig den Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein ir Leben, als dessen Zweck angegeben wurde, auf friedlichem v

legalem Wege insbesondere durch das Gewinnen der öffentlichen Überzeugung, für die Herstellung des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts zu wirken. Die Errichtung von Produktiv-Assoziationen wurde betont. Kurz nach Lassalles Tode wurde die Internationale Arbeiterassoziation begründet. 1869 wurde zu Eisenach im Gegensatz zu den Lassalleanern die Sozialdemokratische Arbeiterpartei begründet. Sie erstrebt die Einrichtung des freien Volksstaates. Maßgebend ist heute das Erfurter Programm von 1891. Die ökonomische Entwickelung der bürgerlichen Gesellschaft führt danach mit Naturnotwendigkeit zum Untergang des Kleinbetriebes, dessen Grundlage das Privateigentum des Arbeiters und seine Produktionsmittel bilden. Sie trennt den Arbeiter von seinen Produktionsmitteln und verwandelt ihn in einen besitzlosen Proletarier, indeß die Produktionsmittel das Monopol einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Kapitalisten und Großgruudbesitzer werden. Hand in Hand mit dieser Monopolisierung der Produktionsmittel geht die Verdrängung der zersplitterten Kleinbetriebe durch kolossale Großbetriebe, geht die Entwickelung des Werkzeuges zur Maschine, geht ein riesenhaftes Wachstum der Produktivität und menschlichen Arbeit. Aber alle diese Mittel kommen nur dem Kapitalisten und Großgrundbesitzer zu gute. Für das Proletariat und die sinkenden Mittelschichten, Kleinbürger und Bauern bedeutet sie wachsende Zunahme der Unsicherheit der Existenz, des Elends, des Drucks, der Knechtung und Erniedrigung. Deshalb verlangt die Sozialdemokratie Umwandlung des Privateigentums an den Produktionsmitteln in Gesellschaftseigentum, Umwandlung der Produktion in eine sozialistische; ferner allgemeines, gleiches, direktes Wahl- und Stimmrecht mit geheimer Stimmenabgabe aller über 20 Jahre alten Reichsangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts, direkte Gesetzgebung durch das Volk (Referendum); Volkswehr statt stehenden Heeres, Abschaffung aller Gesetze, die die freie Meinungsäußerung und das Recht der Vereinigung hindern, Erklärung der Religion zur Privatsache, Weltlichkeit der Schule usw.

Was den Kommunismus der Produktion als den springenden Punkt der sozialdemokratischen Ideen betrifft, so ist hier eine Widerlegung nicht angängig. Sie gehört in eine Geschichte des Kommunalismus und des Sozialismus oder in eine kritische Betrachtung dieser Bewegung. Hier sei nur betont, daß sie der

menschlichen auf Ausschließlichkeit des Besitzes gerichteten Natur und daß sie allen ökonomischen bis jetzt gewordenen Entwickelungsstufen widerspricht; weiterhin, daß sie eine übertreibende Wertschätzung der körperlichen Arbeit trotz des Leugnens dieser Tatsache mit sich bringt und daß sie einer Nivellierung die Bahn bricht, die jeden Fortschritt zu hemmen in der Lage ist. Durch das Ausschalten der das menschliche Streben stimulierenden Momente droht der Kommunalismus mit einem vollständigen Verfall der Kultur. Abgesehen aber von diesem Hauptpunkte, der als kommunistisches Ideal das Hindernis für den Anschluß der gebildeten Kreise an die Sozialdemokratie bietet, entwickelt diese Partei ein hochdemokratisches Programm und ist allen den Unzähligen willkommen, die mit unserer Regierungsweise unzufrieden sind und denen die Prinzipien der gedachten konservativen und liberalen Parteirichtungen nicht behagen. Die starke Mehrung der Stimmen, die für die Sozialdemokraten auch bei den Reichstagswahlen im Jahre 1903 abgegeben worden sind, ist danach durchaus begreiflich, ja, es ist ihr Wachstum vielleicht nur gehindert durch die antimonarchische und antireligiöse Gesinnung, die die Sozialdemokratie in der Praxis hegt. Die Reichstagswahlen von 1907 haben zwar Verluste an Abgeordnetensitzen, aber dabei noch eine, wenn auch nicht erhebliche Steigerung der abgegebenen Stimmenzahl gezeigt. Der Höhepunkt der Bewegung scheint überschritten zu sein. Vom praktisch-politischen Standpunkte aus ist das Bestehen der Sozialdemokratie eine historische Entwicklungstatsache, die auch insofern von Wert war, als sozialpolitische Forderungen ohne ihr Bestehen kaum in so ausgedehntem Maße zu Gesetzen geworden wären. Hier sei nur an die Arbeiterversicherung und an den Arbeiterschutz erinnert. — Nur ein Wort noch über die Bodenreformer. Ihre Grundansicht ist die, daß außerhalb der Person eines Grundbesitzers liegende Verhältnisse erhebliche Wertsteigerungen des Grund und Bodens bei unserer heutigen städtischen Entwicklung sich ergeben, die wie sie eine ungerechte Vermögensvermehrung darstellen, der Gesamtheit aller Staatsbürger zugute kommen müßten. Die Bodenreformer erachten die Lösung der sozialen Frage bereits für erfolgt durch die Begründung des Gemeineigentums wenigstens an Grund und Boden, während sie das individualistische Privateigentum bezüglich aller beweglichen Güter aufrecht erhalten wollen. Al-

erhebliche Förderer dieser bodenreformatorischen Bewegung sind insbesondere zu nennen der Amerikaner Henry George mit seinem Werke Armut und Reichtum und in Deutschland A. Damaschke.

Nicht ein System der Politik konnte hier geboten werden, sondern nur eine Vorstellung von dem, was diese als Wissenschaft umfaßt. In flüchtigen Umrissen ist aber auch nur ein Teil der wichtigsten Fragen gestreift,[1]) ihre Beantwortung versucht worden. Lenken wir auf unseren Eingang, auf das Problem politischer Bildung zurück, so ergibt uns schon ein kurzes Besinnen, daß seine Lösung mit der Erkenntnis dessen, was hier unter Politik verstanden wurde, noch nicht gegeben ist. Notwendig sind vielmehr: ein im allgemeinen schwer zu bestimmendes Maß von Beherrschung des ständig sich mehrenden fast unabsehbaren Gebiets nationaler, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Geschichtswissenschaft, die Kenntnis mindestens des heimischen Verfassungslebens und der staatlichen Verwaltungsorganisation,[2]) der Grundlagen der Nationalökonomie und der soziologischen Disziplinen, insbesondere soweit sie die gesellschaftlichen Zusammenhänge klarlegen. Solcher Erwerb politischer Bildung muß Hand in Hand gehn mit frischem Blick und Wirklichkeitssinn für die Erscheinungen des Rechts-, Gesellschafts- und Wirtschaftslebens. Mag es sich immerhin um ein Ideal handeln, das in höchster Vollendung zu erreichen jedem Sterblichen versagt ist! Doch ihm wenigstens nachzustreben wird als eine Forderung modern-deutscher Kultur, deutscher Ehre und deutschen Bürgersinnes gelten müssen. Groß in Wissenschaft und Kunst, reich an wirtschaftlichem Können, an militärischer Macht und an ethischem wie materiellem Fortschritt, müssen wir auch endlich ein politisches Volk werden.

---

[1]) Nicht alles, was zu einem „System der wissenschaftlichen Politik" gehört (S. 47 ff.), konnte dargelegt werden.

[2]) Für das große gebildete Publikum bestimmt sind: Löning, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches 2. Aufl. 1906; Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts 1906; Grundriß des deutschen Staatsrechts 1907; Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht 1906 (2 Bdchen. der Sammlung Göschen). Zorn, Die deutsche Reichsverfassung 1907; die deutsche Reichsverwaltung 1907. (In vorliegender Sammlung in Vorbereitung.)

Buchdruckerei Julius Klinkhardt, Leipzig.

